

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-361/24

PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE-Prohibición de adjudicación colectiva de las áreas del Sistema de Parques Nacionales a favor de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

(...) la prohibición de que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean objeto de adjudicación colectiva persigue un fin constitucional imperioso, como es el de la protección de áreas de excepcional valor biótico, ecológico, científico, educativo, estético, social, histórico y cultural para el patrimonio nacional y para el patrimonio común de la humanidad. Así mismo, porque se comprobó que el medio escogido es idóneo y necesario para que dichas áreas no sean sustraídas del patrimonio al que pertenecen, de tal modo que, ni siquiera para dar paso a la figura de la propiedad colectiva, la Nación renuncie a su titularidad. Finalmente, porque se determinó que trata de una medida proporcional en sentido estricto, pues los beneficios a los que conduce la norma exceden la limitación impuesta, la cual no es excesiva si se examina en el contexto de otras similares restricciones a la propiedad colectiva que se han considerado justificadas y en el de los instrumentos con los que el Estado cumple su deber de proteger el territorio como condición imprescindible para la supervivencia física y cultural de las comunidades NARP.

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE GRUPOS ÉTNICOS SOBRE TERRITORIOS-Fundamental

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE GRUPOS ÉTNICOS SOBRE TERRITORIOS-Protección constitucional y marco normativo internacional

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE GRUPOS ÉTNICOS SOBRE TERRITORIOS-No es absoluto

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE COMUNIDAD NEGRA-Protección

(...) la propiedad colectiva de las comunidades NARP se concibe como un derecho ligado a la protección del territorio que ellas habitan, desde una comprensión que reconoce el valor y el significado de los lugares que han ocupado ancestralmente de cara a la preservación de su identidad diferenciada. Así, en el respeto y la garantía frente al territorio, no sólo se reconoce la necesidad de un espacio vital para el pleno desenvolvimiento de las comunidades NARP en tanto grupos humanos, sino que también con ello se hacen efectivas obligaciones constitucionales e internacionales del Estado, que se traducen en la adopción de medidas orientadas a la defensa de la diversidad étnica y el pluralismo cultural, ya que la existencia misma como colectivo de estas comunidades no puede escindirse de su nexo con el territorio

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LAS COMUNIDADES AFRODESCENDIENTES-Finalidad de protección a la diversidad étnica y cultural y defensa del medio ambiente

En consideración de la mencionada relación entre las comunidades NARP y el territorio que habitan, esta Corporación ha destacado el rol fundamental que ejercen como garantes y protectoras del ambiente, gracias a que un rasgo distintivo de su identidad se vincula con

saberes y prácticas que les permiten subsistir y desarrollarse en ecosistemas considerados frágiles y complejos, sin destruirlos. De ahí que se haya colegido que son dos las finalidades esenciales que la Ley 70 de 1993 le adjudica a la propiedad colectiva, a saber: [p]or una parte, la protección de la diversidad étnica y cultural y, por otra, la defensa del medio ambiente en atención a las relaciones tradicionalmente establecidas por las comunidades negras con la naturaleza

COMUNIDADES NEGRAS-Titulares de derechos colectivos similares a los grupos indígenas aunque con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y régimen legal propio

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES-Concepto y función

(...) (i) es una categoría de reserva e integra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, (ii) comprende seis áreas de diverso tipo (parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque) cada una de las cuales, a su vez, puede subclasificarse en alguna zonificación que atiende a un régimen de manejo particular (intangibles, primitiva, de recuperación natural, histórico-cultural, de recreación general exterior, de alta densidad de uso y amortiguadora), (iii) le asiste una protección especial en virtud de los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia, en calidad de Estado Parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica; y (iv) su valor excepcional radica en que es un factor imprescindible para la mitigación de los efectos del calentamiento global, el logro del desarrollo sostenible y la preservación de la biodiversidad.

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES-Limitación del derecho a la propiedad privada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES-Desarrollo jurisprudencial

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES-Características

(...) las áreas que integran el sistema son (v) inalienables, imprescriptibles e inembargables y (vi) se encuentran sometidas a un régimen jurídico propio orientado a la preservación del patrimonio común de la humanidad, de conformidad con el cual sólo se permiten actividades de conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control. En este sentido, (vii) se encuentran prohibidas las conductas que puedan alterar el ambiente natural, como actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas.

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES-Importancia

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD ESTRICTO-Aplicación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-361 DE 2024

Referencia: Expediente D-15514

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política"

Demandante:

Libardo José Ariza Higuera y otros

Magistrado ponente:

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

Síntesis: La Corte Constitucional estudió una demanda contra el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 que establece que las áreas del Sistema de Parques Nacionales no son susceptibles de adjudicación colectiva. Los actores consideraron que tal disposición, en cuanto impide la adjudicación colectiva a favor de las comunidades NARP (negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) de las áreas correspondientes a dicho sistema, desconoce los mandatos derivados de la Carta Política y del bloque de constitucionalidad a propósito del reconocimiento de la propiedad colectiva de las tierras que han ocupado históricamente esas comunidades y que guardan una relación intrínseca con su identidad cultural, así como la protección de que son titulares en su condición de grupos étnicamente diferenciados. La Corte, luego de verificar los presupuestos de aptitud sustantiva de la demanda, abordó el fondo del asunto examinando de manera conjunta las censuras, para lo cual utilizó la metodología del juicio integrado de proporcionalidad estricto, cuya pertinencia deviene del estándar establecido tanto en la jurisprudencia constitucional como en la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las limitaciones al derecho fundamental a la propiedad colectiva, así como de la constatación de que la medida afecta de manera directa a un grupo étnico minoritario sujeto de especial protección. Al cabo de ese juicio, concluyó (i) que el fin constitucional perseguido por la norma es imperioso, por tratarse de la protección de áreas de excepcional valor biótico, ecológico, científico, educativo, estético, social, histórico y cultural para el patrimonio nacional y para el patrimonio común de la humanidad, en concordancia con la expresa cláusula de inalienabilidad prevista en el artículo 63 de la Constitución; (ii) que el medio escogido por el legislador es idóneo y necesario para que dichas áreas no sean sustraídas del patrimonio al que pertenecen, de tal modo que, ni siquiera para dar paso a la figura de la propiedad colectiva, la Nación renuncie a su titularidad; y (iii) proporcional en sentido estricto, pues los beneficios a los que conduce la norma exceden la limitación impuesta, la cual, examinada en el contexto en el cual se enmarca, no es excesiva. Por lo tanto, declaró la exequibilidad de la norma acusada.

I. I. ANTECEDENTES

A. A. Hechos

1. El 11 de septiembre de 2023, los ciudadanos Libardo José Ariza Higuera, Ramiro Rodríguez Padilla, María Yovadis Londoño, Juan Carlos Ospina y Mauricio Felipe Madrigal Pérez, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

2. En auto del 30 de octubre de 2023, el magistrado Alejandro Linares Cantillo admitió la demanda y ordenó (i) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo (artículos 242.2 y 278.5 CP); (ii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana (artículo 7°, Decreto Ley 2067 de 1991); (iii) comunicar el inicio de esta actuación al Presidente del Congreso, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo estimaban conveniente, señalaran las razones para justificar una eventual declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad del precepto legal acusado (artículo 244 CP); e (iv) invitar a participar a varias entidades, asociaciones, autoridades y universidades, con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia (artículo 13, Decreto Ley 2067 de 1991).

3. De igual forma, se ordenó oficiar (v) al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE); (vi) a la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); (vii) al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia; y (viii) al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y a la Academia Colombiana de Historia, para que suministraran información relacionada con el debate constitucional planteado por los accionantes.

4. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

B. Norma demandada

“LEY 70 DE 1993
(agosto 27)

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

(...)

Artículo 6o. Salvo los suelos y los bosques, las adjudicaciones colectivas que se hagan conforme a esta ley, no comprenden:

a. El dominio sobre 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.
- g. Áreas del Sistema de Parques Nacionales. (...)

C. Argumentos de la demanda

5. Los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad del precepto legal demandado por contrariar los artículos 1º, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución y los artículos 2.2., 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT. Para el efecto, plantean dos cargos.

i. (i) Primer cargo

6. El primero de los cargos refiere que existe una contradicción directa con la Constitución, al relativizar los derechos derivados de la ocupación ancestral, pues no se permite la adjudicación a las comunidades negras (o comunidades NARP) de las tierras baldías que comprenden las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y otras áreas previstas en la ley, cuando se trate de superficies que integran el Sistema de Parques Nacionales.

7. Para los accionantes, el reconocimiento de una comunidad ancestral que cuenta con sus propios usos, costumbres, sistemas de control y prácticas de vida cotidiana está directamente relacionado con la presencia de un territorio colectivo, como espacio físico necesario para garantizar su existencia y pervivencia. Así se infiere de los mandatos constitucionales invocados y de lo previsto en los preceptos ya reseñados que integran el Convenio 169 de la OIT, como parte del bloque de constitucionalidad. En concreto, este último instrumento dispone que: “(...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera (...)”.

8. Asimismo, el mencionado instrumento establece que “[d]eberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” y resalta que “[l]os gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar [dichas] tierras (...)”, así como garantizar “[l]os derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en [ellas] (...)”. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

9. Bajo esta aproximación, se resalta que la jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que la propiedad colectiva de los grupos étnicos no tiene su fundamento en el reconocimiento oficial del Estado, ni depende de las calificaciones que a través del derecho interno se hagan de dichas tierras, sino que “les pertenece por su uso u ocupación ancestral”, es decir, que la posesión u ocupación ancestral reemplaza el título que otorga el Estado y debe ser

salvaguardada.

10. El Sistema de Parques Nacionales, a juicio de los demandantes, se remonta al año 1960, cuando se crearon el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos, el Parque Nacional Natural Tayrona, el Parque Nacional Natural de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Parque Isla de Salamanca, entre otros. Esto implica que “(...) la denominación estatal de Parque Natural dada a diversas áreas del territorio nacional surgió y se ha venido consolidando con posterioridad a la ocupación, que además es ancestral, de las comunidades NARP en diversas regiones del país”.

11. De ahí que exista una contradicción directa entre la norma demandada y los mandatos de la Carta y del Convenio 169 de la OIT, toda vez que “(...) la denominación como parque natural de un área nacional no puede impedir la adjudicación de tierras a las comunidades NARP que las han ocupado históricamente. [Dicha limitación] (...) desconoce la protección de la identidad y diversidad étnica y cultural del país, [sobre todo cuando se trata de una población que ha] (...) sido históricamente discrimina[da] y exclui[da]”.

12. En efecto, la relación del territorio con la cultura de las comunidades NARP es indisoluble, pues se trata del espacio en el que ejercen su autonomía y pueden expresar su diversidad étnica y sus propios esquemas de autogobierno. De allí que impedir las adjudicaciones colectivas que autoriza la Ley 70 de 1993, en desarrollo del artículo 55 transitorio de la Constitución, por la sola calificación estatal de un terreno como integrante del Sistema de Parques Nacionales, interfiere de forma directa con la posesión o propiedad histórica u ocupación ancestral que han tenido las comunidades NARP sobre sus tierras. A su vez, ello desconoce el pluralismo, la diversidad y la posibilidad de gestionar sus propios intereses y recursos, conforme se deriva de los distintos preceptos superiores y del bloque de constitucionalidad, según se indicó.

() Segundo cargo

13. El segundo cargo que se plantea se concreta en el presunto desconocimiento del mandato constitucional específico de protección a las comunidades NARP, que se deriva de los artículos 1°, 7, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución, junto con los artículos 2.2, 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT. En términos generales, y luego de referir a varias sentencias de este tribunal, se señala que la salvaguarda especial que demandan las colectividades étnicas implica: (i) el reconocimiento del derecho a intervenir en decisiones, de manera real y efectiva, que las afecten directamente, para el amparo de su cultura y la preservación de su identidad; y (ii) la importancia de salvaguardar su subsistencia y la preservación de su integridad, “(...) lo que incluye disponer de los elementos materiales necesarios para [ello], (...) como [ocurre con] el disfrute de sus tierras históricamente ocupadas (...)”.

14. Dentro de lo correspondiente al manejo de las tierras, se destaca el vínculo que existe entre las comunidades NARP y la protección ambiental, resaltando la obligación central del Estado de respetar y no interferir en la garantía de los derechos bioculturales, en evitar que éstos sean desconocidos por terceros, y en adoptar medidas y políticas para asegurar su garantía. Por tal motivo, en la Sentencia SU-111 de 2021, este tribunal admitió que la protección de la propiedad colectiva de las citadas comunidades se fundamenta, “por una

parte, [en] la protección de la diversidad étnica y cultural y, por [la] otra, [en] la defensa del medio ambiente en atención a las relaciones tradicionalmente establecidas por las comunidades negras con la naturaleza”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

16. De esta manera, no cabe excluir las áreas del Sistema de Parques Nacionales de las adjudicaciones colectivas cuando ambas figuras permiten realizar fines de conservación ambiental. Por consiguiente, si se preservara la prohibición vigente, lo único que se advertiría sería la existencia de una medida lesiva de la identidad cultural y étnica de las comunidades NARP, ya que se les impediría acceder plenamente a las tierras que han sido ocupadas por ellas de forma histórica, sin que exista una razón objetiva e imparcial que justifique dicho trato. Principalmente cuando, por ejemplo, desde el ámbito reglamentario se constata que no son incompatibles los Parques Nacionales Naturales con las reservas indígenas, como se advierte en el artículo 7 del Decreto 622 de 1977.

D. Pruebas recibidas

17. A continuación, se resumen las pruebas recaudadas en respuesta al auto del 30 de octubre de 2023.

i. (i) Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)

18. Mediante oficio del 17 de noviembre de 2023, el DANE resolvió los interrogantes formulados por la Corte. En relación con las estadísticas existentes sobre el total de la población que se identifica como parte de las comunidades NARP, señaló que adelantó el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) en 2018, cuyos resultados comprenden: total nacional, departamental, municipal, cabecera y área resto municipal (centros poblados, rural disperso), y territorios étnicos formalmente reconocidos (resguardos y territorios colectivos de comunidades negras).

19. En el caso de la población étnica, recaudó información sobre la pertenencia a alguno de los cuatro grupos reconocidos en Colombia: indígena, Rom o gitano, raizal y afrocolombiano. Por consiguiente, remitió estadísticas sobre la población NARP censada en 2018, las cuales permiten consultar su volumen y ubicación.

20. En cuanto a las estadísticas relativas a la titulación de tierras a las comunidades NARP, remitió aquellas recaudadas en 2018. En concreto, dicho estudio identificó a las personas que residen de forma habitual en Colombia y que habitan en los territorios referidos. Con todo, advirtió que es probable que esta información no coincida con aquella registrada por la Agencia Nacional de Tierras, ya que la metodología de la citada entidad permite incluir a personas que no necesariamente cumplen con el criterio de residencia habitual.

() Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

21. El 20 de noviembre de 2023, el IGAC señaló que carece de competencia para resolver los interrogantes formulados sobre los territorios colectivos y los consejos comunitarios.

() Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

22. Mediante oficio del 20 de noviembre de 2023, el ICANH remitió un concepto elaborado por la Subdirección de Investigación y Producción Científica de la entidad.

23. En primer lugar, brindó algunos elementos sobre el contexto histórico y jurídico de la Ley 70 de 1993. Para iniciar, explicó que la Constitución de 1991 proporcionó las bases para corregir desigualdades, y garantizar la inclusión de grupos históricamente discriminados, como las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas.

24. Luego, en 1993, la Comisión Especial para Comunidades Negras redactó un proyecto de ley cuyo objeto era desarrollar el artículo transitorio 55 de la Constitución. Tal iniciativa condujo a una controversia entre delegados del gobierno, organizaciones de la sociedad civil y congresistas. En concreto, el debate giró en torno a dos criterios de interpretación:

“[E]l de los representantes del gobierno, que limitaba los alcances del artículo transitorio 55 a la titulación de unos baldíos para unas cuantas familias; y, otro, el de las comunidades, que interpretaban el artículo transitorio 55 como un reconocimiento amplio de derechos económicos, sociales, culturales y políticos para comunidades de todo el país y no solamente las del Pacífico”.

25. En esa medida, los comisionados de las organizaciones sostenían que el artículo transitorio 55 superior debía interpretarse en un contexto más amplio, en atención al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural. De ahí que el proyecto de ley debiera orientarse a garantizar los derechos de toda la comunidad negra, sin circunscribir su alcance a algunas de ellas y al otorgamiento de la propiedad sobre las tierras.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

26. En todo caso, prevaleció un discurso originado en la segunda mitad de los años ochenta en el medio Atrato, relacionado con la titulación de los baldíos a comunidades negras. De manera que ese enfoque “limitó el alcance nacional en términos de los derechos específicos de la gente negra”, en la Carta de 1991.

27. En segundo lugar, el ICANH proporcionó información sobre estudios relativos a la ocupación de tierras y al reconocimiento de territorios colectivos a las comunidades NARP. Al respecto, destacó que estos sucesos evidencian la interacción entre “procesos legislativos, movimientos sociales y la construcción de la identidad territorial”. En efecto, desde la Ley de Tierras de 1936 hasta la Ley 70 de 1993, se advierte la lucha por el reconocimiento. Así, la primera norma en mención surgió “en un contexto jurídico y político de reforma agraria y propiedad que se superpone a territorialidades rurales y étnicas que se configuraron con anterioridad”.

28. Enseguida explicó que, para finales del siglo XIX, la región del Pacífico mantuvo su carácter de baldío de la Nación. Ello, a diferencia de otras en las que se aceleraron los procesos de titulación de tierras y de formalización de la propiedad individual. Posteriormente, la Ley 2ª de 1959 la convirtió en una reserva forestal, lo cual favoreció la creación de resguardos indígenas y parques nacionales naturales.

29. Hacia finales del siglo XIX, en el valle del Río Cauca, los campesinos comuneros avanzaron sobre las tierras consideradas baldías, debido a la imposibilidad de los hacendados para controlar la totalidad del terreno. Ello condujo a la disminución de la hacienda vallecaucana y dio origen a territorios indivisos como el de Gengué. De acuerdo con

algunos autores, “los indivisos o baldíos coloniales habrían operado como áreas de cimarronaje, y de esa manera habrían originado territorialidades muy particulares asociadas a la historia de los derechos de propiedad social colectiva de poblaciones afrodescendientes”.

30. En tercer lugar, en relación con el origen del artículo transitorio 55 de la Constitución, señaló que la Coordinación Nacional de Comunidades Negras surgió en 1990 y fue la primera instancia organizativa de los movimientos de negritudes. Sin embargo, esta agrupación no tuvo un delegado en la Asamblea Nacional Constituyente, por lo cual su representación la ejercieron los constituyentes indígenas.

31. En mayo de 1991, organizaciones y activistas concluyeron que la Asamblea Nacional Constituyente estaba ignorando la discusión sobre los derechos de las comunidades negras. Así, este consenso “llevó a acciones contundentes, como la toma pacífica de la Embajada de Haití en Bogotá y la movilización conocida como el ‘telegrama negro’, que ejercieron una presión decisiva para que los delegados aprobaran el AT-55”.

32. En cuarto lugar, respecto de los elementos históricos que subyacen a los procesos de titulación colectiva, el ICANH explicó que el siglo XIX se caracterizó por una invisibilización de las comunidades negras en la narrativa colombiana y por una desestimación de su presencia. Ello se debió a la asociación entre las categorías de “tierra baldía” y “raza”.

33. Sumado a lo anterior, destacó que los procesos de titulación colectiva se han caracterizado por “la coexistencia contradictoria de viejas y nuevas normatividades - territorios colectivos, resguardos indígenas, baldíos de la Nación, parques nacionales, reservas forestales, permisos de explotación maderera títulos mineros- y de distintas autoridades - corporaciones autónomas regionales, autoridades indígenas, consejos comunitarios, Parques Nacionales Naturales, autoridades municipales- lo cual ha tensionado la resolución de conflictos territoriales”.

34. Por último, en relación con los antecedentes de posesión y ocupación territorial, indicó que estos se remontan a la trata atlántica de esclavos entre los siglos XVI y XIX. Al respecto, señaló:

“En la información disponible sobre la trata y el destino de personas provenientes de África occidental en la que se reconoce actualmente el complejo poblacional que hoy se agrupa bajo la designación de NARP, sobresalen la diferencia y la ancestralidad simbolizadas por la figura del palenque, cuya presencia se fue extendiendo a lo largo de tres siglos y se dio de formas muy variadas. Al tiempo que declinaba el sistema esclavista, también empezaba a tomar forma el proceso de liberación y territorialización, especialmente en los litorales y los valles interandinos”.

35. Así, señaló que, desde la trata atlántica hasta los procesos de titulación colectiva, se revela una narrativa compleja de resistencia, invisibilización y construcción identitaria.

() Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales

36. En oficio del 21 de noviembre de 2023, las citadas entidades remitieron un documento conjunto a efectos de resolver los interrogantes formulados por la Corte.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

37. Para iniciar, señalaron que el Sistema de Parques Nacionales se originó en 1959, cuando el Ministerio de Agricultura declaró la primera área protegida, con fundamento en el artículo 13 de la Ley 2ª del año en cita: el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos.

38. Con posterioridad, se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”. El artículo 327 se refiere expresamente al Sistema de Parques Nacionales, y el 328 señala sus finalidades. Por su parte, el artículo 329 adopta múltiples categorías para la declaración y el manejo de las áreas de conservación.

39. También indicaron que, en la actualidad, el régimen de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia se encuentra regulado por el Decreto Ley 3572 de 2011.

40. En lo que atañe a la justificación de la creación del Sistema, refirieron los antecedentes que derivaron en la expedición de la Ley 2ª de 1959. En particular, “obedeció a la colonización desmedida y [a la] ausencia de vigilancia y control, que generaban problemas en la conservación y preservación de los recursos naturales necesarios para mantener el equilibrio ecológico, además de la conveniencia para preservar la belleza natural y la historia de estos parques”.

41. A partir de los Decretos 2811 de 1974 y 622 de 1977, la creación del Sistema de Parques Nacionales tuvo por objeto delimitar ciertas zonas para aplicarles un régimen especial que facilitara la conservación de la fauna y la flora, la diversidad biológica, la vida silvestre en peligro de extinción y los servicios ambientales que ofrecen, los cuales constituyen un patrimonio común. Lo anterior respondió a una tendencia mundial que propendía por la preservación de recursos y ecosistemas naturales en beneficio de las generaciones futuras, lo cual se refleja, por ejemplo, en el Convenio de Diversidad Biológica de 1992.

42. Por su parte, la Carta de 1991 reconoce que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural, en la cual los grupos étnicos y sus miembros son titulares de una especial protección constitucional. En esa medida, la Ley 70 de 1993 le impuso un reto a Parques Nacionales Naturales, en atención a su misión de conservación ambiental y a su deber de garantizarles el derecho a la igualdad a estos colectivos. Esta tensión aparente ha sido abordada mediante el diálogo permanente entre el Estado y las comunidades.

43. En esta línea, precisaron que el Sistema de Parques Nacionales cuenta con un régimen de excepción, que aplica a las comunidades indígenas y a las comunidades negras, sin que necesariamente medie un título de propiedad colectiva. Ello responde a la protección que la Constitución les otorga a los usos tradicionales y al aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los grupos étnicos, “derivado del ejercicio de sus derechos territoriales, culturales y a la autonomía y autodeterminación”.

44. De tal suerte, el artículo 2.2.2.1.9.2. del Decreto 1076 de 2015 dispone la compatibilidad entre la constitución de una reserva indígena y la declaratoria de un parque nacional natural.

En este escenario, debe establecerse un régimen especial en beneficio de la comunidad, con el fin de respetar su permanencia en la zona y su derecho al aprovechamiento económico de los recursos renovables, con observancia de las tecnologías compatibles con la protección del área respectiva.

45. Además, en el caso de los grupos étnicos, el artículo 2.2.2.1.8.1. adquiere un carácter dispositivo. Lo anterior, dado que las categorías de zonificación deben interpretarse de manera armónica con los usos y costumbres de estas comunidades, con el fin de materializar los principios de pluralismo y diversidad cultural. Ello, a diferencia de normas imperativas como aquellas que declaran un área como parte del Sistema o consagran sus finalidades o sus atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

46. Agregaron que, en atención a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, entre esos el derecho a la propiedad colectiva y al aprovechamiento de los recursos naturales, surgió un nuevo paradigma de conservación. Ello se refleja en la construcción de decisiones institucionales como la Política de Participación Social en la Conservación (2002), “Parques con la gente”, que reconoce la función social de la preservación y formas ancestrales e históricas de interactuar con el territorio.

47. Este tipo de decisiones le han permitido a Parques Nacionales Naturales garantizar la conservación de áreas de especial interés ecológico para la Nación, y contribuir a la preservación étnica y cultural de los pueblos y comunidades que habitan o usan los territorios protegidos. Lo anterior se ha logrado mediante la suscripción de acuerdos o convenios con organizaciones de pueblos indígenas, movimientos afrocolombianos y consejos comunitarios.

48. De igual forma, la citada entidad ha avanzado en la elaboración del Régimen Especial de Manejo (REM), instrumento de planeación que se fundamenta en el artículo 2.2.2.1.9.2. del Decreto 1076 de 2015 y en la Sentencia T-652 de 1998. En esa medida, ha gestionado las áreas protegidas bajo el enfoque de derechos mediante la coordinación y la existencia de competencias concurrentes entre el Estado y las comunidades concernidas.

49. Por ejemplo, en 2005 se construyó un plan de manejo con comunidades NARP asentadas en el Parque Sanquianga, “con base en las prácticas tradicionales asociadas al uso de los recursos naturales y la conformación del Equipo Mixto, como instancia de coordinación y toma conjunta de decisiones”. Asimismo, en 2007 se elaboraron otros con comunidades indígenas ubicadas en los Parques Catatumbo Barí y Paramillo, “cuyos elementos más significativos son la reafirmación de la autoridad indígena en su territorio y la necesidad de coordinar la función pública para la conservación”.

50. De manera que existen mecanismos de coordinación que permiten la concertación de intereses, la resolución de conflictos y la toma de decisiones relacionadas con áreas protegidas. La estrategia construida puede expresarse en un instrumento de planeación conjunto (REM) o en acuerdos políticos que faciliten el diálogo entre la entidad y las comunidades.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

51. Por otro lado, indicaron que, actualmente, existen 64 áreas protegidas. De estas, 43 corresponden a la categoría de parque nacional natural, y 19 se encuentran superpuestas

con resguardos indígenas. Estas zonas de concurrencia se ubican en varias regiones del país, como la Amazonía, el Caribe, el Pacífico, la Orinoquía y la Andina. En estos territorios operan mecanismos de coordinación para la gobernanza entre las autoridades tradicionales y la autoridad ambiental. Como ya se dijo, estos propenden por el trabajo conjunto, el diálogo entre las partes, la resolución de conflictos y la toma conjunta de decisiones.

52. También explicaron que once parques naturales comprenden territorios de uso y colindancia de las comunidades NARP. Respecto de aquellas, se han desarrollado estrategias especiales de manejo con fundamento en los artículos 6 y 22 de la Ley 70 de 1993. Así, se han generado estrategias de relacionamiento “tanto con las comunidades con títulos colindantes reconocidos, como con comunidades que no ostentan dichos títulos o que se encuentran ubicadas dentro del Área Protegida”.

53. Lo anterior puede concretarse en planes de manejo o en acuerdos. Los primeros se implementan cuando las comunidades negras o sus familias habitan un parque natural. Estos planes deben construirse conjuntamente e incluir prácticas tradicionales compatibles con los objetivos del área. Igualmente, deben contar con un mecanismo de participación para la toma de decisiones entre Parques Nacionales Naturales y las comunidades. Por su parte, los acuerdos se emplean en casos de colindancia del área protegida con zonas donde se encuentran las comunidades negras. En esa medida, la autoridad ambiental debe constituirlos e incorporarlos al plan de manejo respectivo.

54. Del mismo modo, se han empleado esquemas de manejo conjunto. En concreto, se trata de mecanismos para lograr la gestión integral del área protegida, a través de la participación comunitaria e institucional, con articulación para la toma de decisiones. Pueden emplearse para la construcción del plan de manejo y se fundamentan en el Decreto 1384 de 2023.

55. Por último, según la Resolución No. 093 de 2009, las mesas locales de concertación son la máxima instancia de planificación y adopción de decisiones relacionadas con los acuerdos en cada subregión. Están conformadas por las autoridades de las comunidades negras y las instituciones con responsabilidad ambiental. En este escenario se definen las temáticas a incluir en la planeación anual atinente al relacionamiento.

() Agencia Nacional de Tierras (ANT)

56. En oficio del 22 de noviembre de 2023, la ANT informó que, a esa fecha, se habían titulado colectivamente 249 consejos comunitarios, los cuales están ubicados en 16 departamentos. Asimismo, señaló que se encontraban en trámite 527 solicitudes.

57. Enseguida, explicó que, según el artículo 18 del Decreto 1745 de 1995, son susceptibles de adjudicación colectiva “las áreas ocupadas por la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 70 de 1993, con especial consideración a la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas”.

58. También lo son las siguientes áreas: (i) predios baldíos con ocupación ancestral por parte del consejo comunitario solicitante, (ii) áreas tituladas individualmente a miembros de la comunidad respectiva, (iii) predios fiscales adquiridos por la ANT, en el marco de la dotación

de tierras a las comunidades étnicas de que trata el artículo 31 de la Ley 160 de 1993, (iv) predios de naturaleza jurídica privada que se encuentren a nombre del consejo comunitario, (v) predios que hagan parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con destinación específica para comunidades negras y (vi) predios transferidos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), con destinación específica para comunidades negras.

59. Por el contrario, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 1745 de 1995, no son adjudicables las siguientes zonas: (i) bienes de uso público, (ii) áreas urbanas de los municipios, (iii) tierras de resguardos indígenas, (iv) el subsuelo, (v) predios de propiedad privada, (vi) áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional, (vii) áreas del Sistema de Parques Nacionales, (viii) baldíos destinados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros similares para el desarrollo económico y social del país o de la región, previo cumplimiento de la legislación ambiental vigente, (ix) baldíos que constituyan reserva territorial del Estado, (x) baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat y (xi) reservas y territorios tradicionales utilizados por pueblos indígenas nómadas y seminómadas, o agricultores itinerantes para la caza, recolección u horticultura, ubicados en zona de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994.

60. De igual forma, indicó que todas las comunidades NARP son beneficiarias potenciales de titulaciones colectivas, mientras conformen los consejos comunitarios respectivos. Ello, en atención al artículo 5 de la Ley 70 de 1993.

61. En cuanto a las funciones de los consejos comunitarios, señaló que se encuentran previstas en la norma en cita. Entre esas, se resaltan: (i) delimitar y asignar las áreas al interior de las tierras adjudicadas, (ii) velar por la conservación y la protección de los derechos de la propiedad colectiva, (iii) preservar la identidad cultural y (iv) aprovechar y conservar los recursos naturales.

62. En relación con esta última función, la ANT destacó que uno de los principios que rige la Ley 70 de 1993, según su artículo 3º, es “la protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza”. Por ello, su articulado les atribuye obligaciones y deberes, en términos de conservación de los recursos naturales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

63. En efecto, los recursos naturales renovables y no renovables, que se encuentren en los territorios colectivos, deben ser aprovechados de acuerdo con la función social de la propiedad. En esta línea, el artículo 20 de la norma en cita establece: “[c]onforme lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad colectiva sobre las áreas a que se refiere esta ley, debe ser ejercida de conformidad con la función social y ecológica que le es inherente. En consecuencia, los titulares deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y contribuir con las autoridades en la defensa de ese patrimonio”.

64. En este punto, la ANT explicó que existen dos tipos de usos del territorio: (i) los definidos por ministerio de la Ley; y (ii) aquellos que tienen una finalidad comercial. Los primeros están relacionados con las costumbres, tradiciones y arraigos de las comunidades negras, y con el paso del tiempo han definido el actuar del sujeto colectivo dentro del territorio y, además, le

otorgan características especiales en un marco normativo étnico diferencial.

65. En concreto, el artículo 19 de la Ley 70 de 1993 los define como: “prácticas tradicionales que se ejerzan sobre las aguas, las playas o riberas, los frutos secundarios del bosque o sobre la fauna y flora terrestre y acuática para fines alimenticios o la utilización de recursos naturales renovables para construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas y otros elementos domésticos para uso de los integrantes de la respectiva comunidad negra”.

66. Por su parte, los usos comerciales consisten en el aprovechamiento de los recursos naturales para generar ingresos económicos adicionales para las familias que integran las comunidades negras. Cabe agregar que deben contar con autorizaciones otorgadas por las entidades ambientales competentes. De ahí que el artículo 6 de la ley mencione “permisos para el aprovechamiento forestal con fines comerciales”. Sin embargo, debe entenderse que el requerimiento aplica para todo tipo de recursos y no sólo los forestales.

67. En todo caso, independientemente del tipo de uso, la comunidad debe realizar un aprovechamiento sostenible que garantice la persistencia de los recursos naturales, ecosistemas y en general de los componentes del ambiente presentes en sus territorios. En este sentido, el párrafo del artículo 21 dispone que el gobierno “destinará las partidas necesarias” para este propósito.

68. Asimismo, la ANT explicó que el Decreto 1076 de 2015 define “el alcance étnicoambiental de las comunidades negras dentro de sus territorios, en articulación con las diferentes entidades ambientales y/o carteras ministeriales”.

69. Por último, indicó que el procedimiento de titulación colectiva se encuentra regulado en el Decreto 1745 de 1995. En la solicitud de titulación, la comunidad deberá incluir “[a]ntecedentes etnohistóricos. narración histórica de cómo se formó la comunidad, cuáles fueron sus primeros pobladores, formas de organización que se han dado y sus relaciones socioculturales” (artículo 20). Igualmente, en la visita técnica respectiva, debe recopilarse información sociocultural, histórica y económica del grupo (artículo 22).

70. Luego, en la elaboración del informe técnico de la visita, se realiza un análisis histórico cuyas fuentes principales son narraciones, historia propia de la comunidad y textos académicos que den cuenta de su presencia en el departamento y en el área específica (artículo 23).

71. Asimismo, a través de metodologías como cartografías sociales y entrevistas semiestructuradas, se constatan las prácticas culturales que definen a la comunidad negra y la importancia del territorio para su pervivencia como sujeto colectivo. Algunas de estas son: (i) prácticas religiosas, creencias y rituales espirituales, (ii) formas de expresión artística tradicional, (iii) prácticas culinarias, (iv) formas de construcción de las viviendas y (v) medicina tradicional.

72. En este sentido, los elementos de ocupación permiten establecer la relación de la comunidad con su territorio desde una perspectiva histórica, antropológica y sociológica, e inferir la importancia de la titulación colectiva. Dichos elementos se acreditan mediante distintas fuentes recopiladas durante el proceso administrativo. Por ejemplo, la información reseñada en la solicitud, la visita técnica, lecturas académicas, pronunciamientos de

tribunales, documentos técnicos institucionales, entre otros.

() Ministerio del Interior

73. El 22 de noviembre de 2023, el citado ministerio informó que 440 consejos comunitarios se encuentran registrados en la base de datos a su cargo.

() Academia Colombiana de Historia

74. El 12 de enero de 2024, la entidad manifestó que no cuenta con información relativa a la ocupación de tierras baldías ni al reconocimiento de territorios colectivos a favor de las comunidades NARP.

E. Intervenciones

75. Durante el trámite se recibieron oportunamente tres escritos de intervención. Los argumentos que sustentan el sentido de las diferentes solicitudes se resumen a continuación.

i. (i) Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

76. El Observatorio solicitó la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada.

77. Según este interviniente, las adjudicaciones colectivas no afectan la integridad de los parques naturales. Por el contrario, ayudan a “reforzar la protección y conservación de los ecosistemas”. Al respecto adujo que “la única razón legislativa que puede existir para excluir las áreas de los parques naturales de las adjudicaciones de territorios colectivos hechos en favor de las comunidades NARP, es la de mantener la integridad geográfica de tales mecanismos de conservación e impedir que planes de manejo diferentes y eventualmente contradictorios puedan generar efectos adversos sobre los ecosistemas”. Sin embargo - indicó-, la coexistencia de distintos planes de manejo no amenaza la sostenibilidad, puesto que pueden aplicarse armónicamente y generar ventajas para el medio ambiente y las comunidades.

78. En esta línea, explicó que los derechos bioculturales marcan “una tendencia de protección de los derechos ambientales en armonía con el respeto por los saberes tradicionales y la autonomía de los pueblos que históricamente han habitado bosques, selvas, páramos, manglares, costas, desiertos, y muchos otros territorios que hacen parte de la ruralidad nacional”.

79. Así, afirmó que negar la adjudicación de estos territorios a las comunidades NARP desconoce sus derechos fundamentales y el hecho de que anteceden en el tiempo a la figura ambiental. En consecuencia, se les mantiene en el lugar de administradores de recursos naturales, lo cual ignora su relación cultural, espiritual e histórica con el territorio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

80. En esa medida, sostuvo que, si la preocupación es la administración de los parques naturales, cabe resaltar que, según el artículo 2.2.12.2.2. del Decreto 1384 de 2023, los consejos comunitarios deben elaborar los planes de manejo de los territorios colectivos con el apoyo técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

81. Enseguida, el Observatorio destacó que el traslape geográfico entre parques naturales y territorios colectivos no es inusual. Se refirió al territorio del Consejo Comunitario La Plata - Bahía Málaga, en el Departamento del Valle del Cauca, donde concurren tres estrategias de conservación. En este punto, precisó que aquellas fortalecen los derechos territoriales de las comunidades NARP y contribuyen a la garantía de los derechos ambientales.

82. Incluso -precisó-, ese caso particular evidencia que (i) nada impide que parte de un territorio colectivo sea declarada como área protegida y (ii) la titulación de territorios colectivos traslapados con estrategias de conservación genera diferentes ventajas derivadas de la administración de los consejos comunitarios, como “el establecimiento de sistemas de conservación y de un programa de restauración del manglar, conformación de la organización ECOMANGLAR, reubicación del centro poblado ante el aumento del nivel del mar” y las alianzas estratégicas con entidades e instituciones.

83. Además, anotó que un estudio realizado por los autores Rafael Arroyo y Luis Vargas demuestra que:

“[A]l garantizar la autonomía territorial y permitir a las comunidades la realización de acciones y proyectos con base en sus saberes tradicionales, se contribuye eficazmente en la generación de estrategias que pueden ayudar a reducir los efectos del cambio climático y al mismo tiempo la conservación armónica de la biodiversidad y de la ancestralidad en el territorio. El establecimiento de alternativas para generar ingresos de forma sostenible y participativa en el marco de la autonomía comunitaria permite la consolidación de convenios con instituciones claves para la conservación del territorio, lo que integra a las comunidades con el exterior al tiempo que les permite su fortalecimiento interno y su estabilidad socio económica. Pero nada de esto es posible si las comunidades NARP no puede ser titulares de los derechos sobre el territorio colectivo y si se impide que del título haga parte un área por ser parte de un parque nacional natural”.

() Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

84. Esta cartera solicitó a la Corte declarar la exequibilidad.

85. En defensa de la constitucionalidad de la norma, subrayó la importancia de las áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales para la protección de la diversidad biológica y la preservación de los recursos naturales, además de la permanencia del medio natural que sirve de fundamento para la diversidad cultural del país, en concordancia con los mandatos constitucionales, el ordenamiento legal y los compromisos internacionales del Estado, como son aquellos derivados del Convenio de Diversidad Biológica.

86. Resaltó que dentro de los bienes tutelados por el Sistema de Parques Nacionales se encuentran el medio ambiente sano y los recursos naturales como patrimonio común en torno al cual se realizan actividades de utilidad pública consistentes en su conservación y preservación, por lo cual aún ante el supuesto de títulos de propiedad colectiva reconocidos a comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras en el marco de la Ley 70 de 1993, el eventual aprovechamiento de los recursos naturales no es absoluto y puede ser objeto de limitaciones.

87. Enfatizó que la declaratoria de áreas protegidas no está a discreción de la autoridad ambiental, sino que se halla sujeta a un procedimiento reglado y estructurado por fases en el que se tienen en cuenta criterios biofísicos, socioeconómicos y culturales, así como también se incorpora un enfoque participativo que integra a los actores comprometidos en el área de interés en pro de un trabajo conjunto. De igual manera, resaltó que en el marco del procedimiento administrativo se garantiza el proceso de consulta previa con comunidades étnicas, en el cual tienen lugar procesos de formación en conservación y territorio encaminados a que las comunidades apropien la información, se sensibilicen y vinculen positivamente en el proceso, al tiempo que se analiza la incidencia ambiental, social, cultural y económica que pueda tener el área protegida propuesta sobre los territorios que ocupan.

88. En relación con el primer cargo de inconstitucionalidad formulado en la demanda, el Ministerio afirmó que si bien las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras gozan de una protección judicial y administrativa reforzada, la jurisprudencia constitucional ha relevado que, aunque asimilables en derechos, no necesariamente gozan de una protección idéntica a la que se ha reconocido a las comunidades indígenas. Este aspecto ha sido considerado por la entidad de Parques Nacionales al entablar procesos de diálogo y concertación con aquellas, teniendo en cuenta además que los derechos territoriales -que comprenden tanto la propiedad colectiva como el aprovechamiento de los recursos naturales conforme a sus usos y costumbres- son derechos fundamentales colectivos, lo cual es determinante para el ordenamiento de las áreas protegidas que coinciden con territorios colectivos.

89. Asimismo, resaltó que en el marco del respeto por la autonomía de estos grupos -que no es absoluta y halla su límite en la Constitución y la ley-, normativamente se conciben funciones regulatorias y de administración de los recursos naturales en cabeza de las autoridades propias de las NARP, a la vez que se les reconoce la potestad de desarrollar instrumentos de planificación del territorio, por lo cual “la entidad de Parques Nacionales Naturales no puede entender que la existencia de una categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales determina la exclusividad o la prevalencia de las figuras e instrumentos de ordenamiento institucionales o convencionales de las áreas protegidas, cuando existe coincidencia con territorios de grupos étnicos. En estos casos se hace necesario diseñar conjuntamente mecanismos de coordinación, que busquen la adaptación de esas figuras o herramientas convencionales frente a las particularidades territoriales y/o la incorporación en dichos instrumentos de los lineamientos o pautas de ordenamiento propio”.

90. En ese sentido, precisó que, de acuerdo con las Estrategias Especiales de Manejo, la compatibilidad entre los territorios de las comunidades NARP y las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales se ha concretado en la construcción conjunta de diferentes instrumentos que reflejan la apuesta en común por la conservación, “reconociendo las diversas formas o expresiones de planificación, regulación, ordenamiento, y privilegiando con el mayor alcance posible a la aplicación de los sistemas de derecho propio y de uso tradicional”.

91. Subrayó que el punto de partida para estos procesos de coordinación entre autoridades étnicas y autoridades ambientales es un principio de pluralismo jurídico en el que los sistemas regulatorios de derecho propio son reconocidos como fuentes de derecho que

operan de manera concomitante con el ordenamiento jurídico nacional en armonía con la Constitución; enfoque que también se expresa a través de la gobernanza compartida, en la cual se proyecta la concertación y el diálogo intercultural para la toma de decisiones respecto de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales. Igualmente, el citado pluralismo jurídico se refleja en el régimen especial en virtud del cual se reconoce la compatibilidad entre las figuras de reserva indígena y las áreas del Sistema de Parques Nacionales, “aplicable tanto a comunidades indígenas como NARP que hacen uso tradicional de las áreas protegidas, sin que necesariamente medie un título de propiedad colectiva, en tanto la Constitución y la ley brindan un tratamiento especial dentro del régimen general dispuesto para las áreas del mencionado sistema a las formas propias de uso y aprovechamiento de los recursos naturales en las áreas protegidas por parte de grupos étnicos, derivado del ejercicio de sus derechos territoriales, culturales y a la autonomía y autodeterminación”.

92. A su vez, anotó que “si bien la declaratoria y la afectación de un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales para el logro de objetivos de conservación, se consideran normas imperativas de orden público que además definen las finalidades de las áreas del Sistema y sus atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, así mismo las normas que reglamentan una herramienta de manejo como la zonificación se consideran de carácter dispositivo. En otras palabras, en las áreas del Sistema que coinciden con territorios de grupos étnicos, se vela por el cumplimiento de las finalidades del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, pero no sólo del área protegida, sino también de las ‘tierras comunales de grupos étnicos’, que también gozan de protección constitucional en el marco del artículo 63 superior”.

93. A partir de lo expuesto, señaló que “aunque el artículo 6 de la Ley 70 de 1993, manifiesta una aparente incompatibilidad entre la presencia de comunidades NARP y áreas parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la entidad de Parques Nacionales ha encontrado la forma de entablar diálogo con las comunidades y llegar a acuerdos que buscan los mismos objetivos de preservación y conservación, así que en la práctica se les brinda un trato equivalente al de comunidades indígenas, cuya presencia y habitación sí se entiende como compatible en nuestro ordenamiento jurídico”. A esto se agrega que en la actualidad la relación entre el Sistema Nacional de Áreas protegidas y las comunidades NARP esta reglada en virtud del Decreto 1384 de 2023, que establece la participación de estas comunidades y la necesidad de tomar medidas de manejo y/o regulaciones conjuntas en los casos en que las prácticas de la comunidad sean incompatibles con los objetivos de conservación y/u ordenamiento del área protegida.

94. Ahora bien, respecto del segundo cargo de inconstitucionalidad, el Ministerio de Ambiente manifestó que no existe contradicción entre las normas que rigen el Sistema de Parques Nacionales y el régimen de protección constitucional hacia las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pues los fines que persigue ese sistema no se oponen a los que persigue la Ley 70 de 1993, como lo demuestran varios casos de acuerdos logrados entre las comunidades NARP y Parques Nacionales Naturales.

95. A propósito de ello, indicó que el seguimiento a los antecedentes normativos de la creación de los Parques Nacionales Naturales permite evidenciar que las respectivas

disposiciones se alinean con los preceptos constitucionales de proteger la riqueza cultural y natural de la Nación (art. 8 C.P.), la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés público sobre el interés particular (art. 58 C.P.), el ambiente sano (art. 79 C.P.) y la planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.). Estas finalidades se ratifican en el artículo 328 del Capítulo V Del Sistema de Parques Nacionales en el Decreto 2811 de 1974, y en idéntica dirección apunta el Decreto 622 de 1977 (actualmente compilado en el Decreto 1076 de 2015) que reglamentó el recién mencionado, el cual, si bien reconoce la compatibilidad entre la declaración de un parque nacional natural con la constitución de una reserva indígena, prevé una serie de prohibiciones frente a conductas que podrían alterar el ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales (v.gr. desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras).

96. A su turno -anotó-, los antecedentes de la Ley 70 de 1993 revelan que, a la par del reconocimiento de los derechos e identidad de las comunidades NARP, el uso de la tierra y la protección de los recursos naturales y el ambiente fueron aspectos centrales de los que se ocupó el legislador al expedir esta regulación, llegando inclusive a fijar determinadas condiciones para autorizar actividades extractivas como la minería. De ahí que el derecho de propiedad reconocido a las comunidades NARP “no era congruente con las actividades que se podían ejercer a interior de los Parques Nacionales Naturales, por lo tanto, en el literal g) del artículo 6 de la Ley se prohibió reconocer este derecho de propiedad colectiva sobre zonas que hicieran parte del Sistema de Parques”.

97. Relievó que lo anterior no ha impedido que en la práctica la entidad de Parques Nacionales Naturales haya logrado acercamientos y acuerdos con las comunidades NARP que se encuentran en zonas del Sistema de Parques Nacionales, generando un marco político de entendimiento como base para la gestión en los territorios, de manera tal que a través del diálogo intercultural y la concertación, y desde el respeto por el saber y las prácticas tradicionales de estas comunidades, se han construido mecanismos orientados a la protección de los recursos naturales y el ambiente sano, y al mismo tiempo se reconocen los derechos de las comunidades ancestrales que han habitado esas zonas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

98. Por otra parte, destacó que en la sentencia C-649 de 1997 se determinó que el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles que prescribe el artículo 63 superior respecto de los parques naturales implica que “las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica, se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración”; al paso que en la sentencia C-598 de 2010 se sostuvo que la facultad de las Corporaciones Autónomas Regionales de sustraer o cambiar la destinación de las áreas declaradas Parques Nacionales Regionales contradecía el sistema de protección del medio ambiente consagrado en la Constitución, por lo que las zonas protegidas debían preservarse íntegras y a salvo de intervenciones.

99. Como consideración final, advirtió que “si se llega a declarar como inexecutable la norma demandada se debe tener en consideración el carácter especial de las zonas de Parques Nacionales Naturales y que el derecho de propiedad colectiva que sea reconocido no puede

operar en los términos actualmente previstos en la Ley 70 de 1993, pues esta norma prevé el ejercicio de actividades de aprovechamiento de los recursos naturales y la posibilidad de ejercer actividades mineras en los territorios sobre los que se otorga título”. Al respecto enfatizó que la Corte ya se ha pronunciado acerca de la incompatibilidad de dichas actividades con las zonas reconocidas como parques naturales en la sentencia C-339 de 2002.

100. En conclusión, el Ministerio señaló que la norma acusada es constitucional porque responde a los criterios de protección y conservación sobre las áreas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales, aunado a que “la autoridad de Parques Nacionales Naturales entiende y aplica mecanismos que buscan un manejo y trabajo conjunto con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que habitan o que ejercen influencia sobre estas áreas, sin que esto implique aceptar prácticas de aprovechamiento y explotación de los recursos naturales que contraríen la naturaleza y propósito de estas importantes áreas protegidas”.

() Representante a la Cámara Julia Miranda Londoño

101. La congresista le solicitó a la Corte inhibirse o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la norma.

102. En relación con la aptitud de la demanda, la interviniente señaló que la misma “carece en grado sumo de claridad y de especificidad. La gran mayoría de argumentos vertidos a lo largo del texto, carecen además de pertinencia constitucional”.

103. Respecto de los requisitos de claridad y especificidad, indicó que, al inicio del escrito, los demandantes refieren la violación de algunos preceptos superiores. Sin embargo, no explican cómo los infringe la norma acusada. Tampoco desarrollan los dos cargos formulados, en tanto se limitan a abordar determinadas temáticas y dinámicas, “como el porqué de la protección especial que el constituyente otorgó a las comunidades étnicas, la situación de marginación y negación que históricamente ha afectado a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) en el país, la diferencia entre protección individual y colectiva de los derechos de estas comunidades, así como los objetivos generales que tiene la constitución de los parques nacionales naturales, entre otras”.

104. Además -estimó-, el escrito carece de continuidad y de una secuencia lógica, lo cual impide comprender su alcance. De hecho, sólo en algunos fragmentos dispersos puede identificarse el sentido de los argumentos. Tampoco es posible distinguir entre los dos cargos formulados, puesto que el segundo puede subsumirse en el primero.

105. En cuanto al requisito de pertinencia, destacó que la demanda se limita a referir “algunas normas de rango legal, así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin determinar de qué manera tales disposiciones y pronunciamientos permiten describir o detallar el juicio de constitucionalidad que solicitan realizar a la Corte”.

106. A su vez, indicó que tampoco se cumple la carga argumentativa en relación con la presunta violación del principio de igualdad. En efecto, los señalamientos de la demanda son

generales y carecen de los elementos mínimos necesarios para adelantar el juicio de constitucionalidad, a saber: “(i) identificar el criterio de comparación para establecer si dos grupos de individuos son o no asimilables (*tertium comparationis*); (ii) definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica, existe tratamiento desigual entre iguales, o igual entre disímiles; y (iii) establecer si el tratamiento distinto a las comunidades NARP, más allá del simple cotejo entre normas legales o reglamentarias, está constitucionalmente justificado”.

107. En relación con la cuestión de fondo, la representante a la Cámara explicó que Colombia es uno de los países más ricos en diversidad biológica y cultural y, actualmente, cuenta con 61 áreas protegidas por el Sistema de Parques Nacionales. En esta línea, los artículos 79 y 80 superiores consagran el deber del Estado de proteger las áreas de importancia ecológica y de conservar los recursos ambientales.

108. Igualmente, sostuvo que la protección de estas áreas encuentra sustento en compromisos internacionales adquiridos en virtud del Convenio de Diversidad Biológica de 1992, el cual dispone que “las partes deben proteger y adelantar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos de acuerdo con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de conservación o de utilización sostenible”, así como también en la Decisión VII/28, adoptada por la Conferencia de las Partes, la cual constituye una guía para la selección, el manejo y la conservación de áreas protegidas.

109. Luego de esta contextualización, manifestó que la Constitución debe interpretarse de manera sistemática a efectos de resolver las tensiones aparentes entre el patrimonio cultural y el natural, así como entre la propiedad pública y la colectiva. De tal suerte, reprochó que los demandantes ignoraran el artículo 63 superior, según el cual los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

110. A este respecto, destacó que la jurisprudencia ha “entendido que el Sistema de Parques Nacionales Naturales desde una perspectiva macro ecológica es un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del cambio climático”.

111. Enseguida, explicó que algunas zonas de propiedad estatal o privada han sido declaradas como parques naturales. En el segundo caso, en virtud del atributo de inalienabilidad, la propiedad “está afectada a la finalidad de interés público o social”, lo cual implica “ciertas limitaciones o cargas al ejercicio del derecho”. Ello guarda coherencia con los límites de tipo social y económico al derecho de propiedad, como aquel previsto en el artículo 63 de la Constitución.

112. En cuanto a la preservación de estas áreas, señaló que las únicas actividades permitidas están relacionadas con “conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control”. Además, “corresponden a la categoría II de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y por definición la presencia humana permanente, solo es compatible con las categorías V y VI”. Lo anterior guarda coherencia con el artículo 328 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, atinente a las finalidades del Sistema Nacional de Parques Nacionales.

113. Anotó también que el régimen de propiedad colectiva comprende la explotación económica de los recursos naturales, lo cual resulta incompatible con las finalidades del SPNN. En efecto, en estas áreas se encuentran prohibidas la minería, la caza, la pesca y las actividades de aprovechamiento forestal, en virtud del artículo 11 del Decreto 622 de 1977. Por lo tanto -subrayó-, es “inviabile configurar tierras comunales en aquellas áreas de especial importancia ecológica, y, en consecuencia, la prohibición legal de ese tipo de titulaciones resulta justificada en objetivos constitucionalmente valiosos, de conformidad con los artículos 63, 79 y 80 de la Carta”.

114. De ahí que, para esta interviniente, la adjudicación colectiva de tierras ancestralmente ocupadas no pueda entenderse como la única alternativa de protección a la integridad cultural, ni como un mandato absoluto. Así, este objetivo debe materializarse en la medida en que lo permitan otros cometidos constitucionalmente valiosos, como la conservación de los ecosistemas y el aprovechamiento controlado de los recursos naturales comunes.

115. En este punto, advirtió que una eventual declaratoria de inexecutable tendría efectos contrarios al atributo constitucional de inalienabilidad, propio de las áreas del SNNP. Ello, en tanto estas áreas se adjudicarían como tierras comunales, se permitirían en ellas todos los usos y prácticas tradicionales y la explotación económica de los recursos naturales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

116. Ahora bien, la congresista resaltó que en el caso de los pueblos indígenas se admite la titulación colectiva de áreas declaradas como parques naturales. Sin embargo, ello es el resultado de la coordinación prevista en el artículo 7 del Decreto 622 de 1977.

117. Para el caso de las comunidades NARP, señaló que “actualmente no hay manera de hacer compatibles los regímenes de uso, manejo y aprovechamiento de los recursos, toda vez que a diferencia de los pueblos indígenas, estas comunidades étnicas no están regidas por una entidad especial de derecho público, sino que los consejos comunitarios ostentan el rol de administradores de la propiedad colectiva como personas jurídicas de derecho privado, con las limitaciones consecuentes que ello supone, en materia de hacer cumplir sus decisiones y de obtener transferencias públicas presupuestales que les permitan financiar sus objetivos misionales”. Lo anterior -resaltó- implica que no existe una entidad pública de las comunidades NARP que pueda hacer la coordinación necesaria con la autoridad ambiental, a efectos de formular el plan de manejo, implementarlo y hacerle seguimiento.

118. Por último, explicó que la titulación colectiva no es la única vía para proteger la integridad cultural y la autonomía de estas comunidades. En efecto, la Ley 70 de 1993 prevé otros mecanismos para este fin. Por ejemplo, el artículo 22 establece la consulta previa “en la definición del plan de manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuando en ellos se encuentren familias o personas de comunidades negras que desarrollen prácticas tradicionales”. Por su parte, el artículo 24 dispone que la entidad administradora de los recursos naturales renovables reglamentará concertadamente con las comunidades negras el uso colectivo de áreas de bosque para el aprovechamiento forestal persistente. Asimismo, el artículo 53 señala que, en las zonas de traslape, se desarrollarán modelos apropiados de producción y mecanismos para desestimular la adopción o prosecución de prácticas ambientalmente insostenibles, conjuntamente con estas comunidades.

F. F. Concepto de la Procuradora General de la Nación

119. La Procuradora General de la Nación solicitó la exequibilidad del precepto acusado, en tanto optimiza la prohibición de inalienabilidad de los parques naturales y no desprotege a las comunidades NARP. Lo anterior, dado que pueden permanecer y utilizar los recursos de dichas zonas de manera sostenible.

120. A este respecto, explicó que, según el artículo 63 superior, los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Incluso, la jurisprudencia constitucional ha advertido que, una vez una zona geográfica es declarada como tal, no puede ser sustraída de dicha categoría.

121. En esta línea, el literal g) del artículo 6º de la Ley 70 de 1993 reitera y concreta que los parques naturales “no pueden ser objeto de enajenación o transferencia, vía adjudicación, en favor de las comunidades étnicas”. Sin embargo, ello no constituye una barrera para la protección de los derechos de las comunidades NARP, en los términos de los artículos 19 a 25 y 53 de la norma en cita.

122. De tal suerte, la jefe del Ministerio Público indicó que comparte la postura de la Representante a la Cámara, Julia Miranda Londoño, en concreto, el respaldo hacia la prohibición de titulación colectiva acompañada de medidas que les permiten a las comunidades incidir en el manejo de estas áreas y desarrollar sus prácticas culturales y de aprovechamiento económico.

. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

123. Según lo dispuesto por el artículo 241.4 del texto superior, esta corporación es competente para resolver la demanda planteada, en cuanto se trata de una acción promovida por ciudadanos en contra de una norma de rango legal, que se ajusta en su expedición a la atribución consagrada en el numeral 1º del artículo 150 de la Constitución.

B. Cuestión previa: examen de aptitud de la demanda

124. De manera preliminar y como una cuestión previa, la Sala determinará si la demanda de inconstitucionalidad cumple con los criterios necesarios para que esta Corporación emita un pronunciamiento de fondo.

125. El Decreto Ley 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, en el artículo 2º precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial, (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos, (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos, que se

conoce como el concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal, que lejos de satisfacerse con la presentación de cualquier tipo de razones, exige la formulación de unos mínimos argumentativos, que se deben apreciar a la luz del principio pro actione.

126. Tales mínimos han sido desarrollados, entre otras providencias, en las Sentencias C-1052 de 2001, C-856 de 2005 y C-108 de 2021, y se identifican en la jurisprudencia como las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Así, al decir de la Corte, hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una que el actor deduce de manera subjetiva; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma legal demandada vulnera la Carta; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma legal demandada, con impacto directo en la presunción de constitucionalidad que le es propia.

127. Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda debe realizarse en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia, teniendo en cuenta que en algunas oportunidades el incumplimiento de los requisitos formales y materiales de la acusación no se advierte desde un principio, o los mismos suscitan dudas, o se prefiere darle curso a la acción para no incurrir en un eventual exceso formal frente al ejercicio del derecho de acción de los ciudadanos. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha distinguido ambas etapas procesales y ha manifestado que la decisión del ponente sobre la admisión no compromete la evaluación que, en términos de autonomía, puede realizar la Sala Plena sobre la aptitud sustantiva de la demanda, ya que, a partir del desarrollo del proceso, esta autoridad tiene la posibilidad de efectuar un análisis con mayor rigor, detenimiento y profundidad sobre la acusación formulada, sobre la base de las distintas intervenciones y de los conceptos que se incorporan al expediente.

128. En el asunto bajo examen, se observa que la Procuraduría General de la Nación y casi la totalidad de las intervenciones concuerdan en que la demanda formulada satisface las exigencias previstas en el Decreto Ley 2067 de 1991, para provocar un juicio de fondo. Tan solo una de las intervinientes, en concreto, la Representante a la Cámara Julia Miranda Londoño, solicita una decisión de exequibilidad e, igualmente, cuestiona la aptitud de la demanda.

129. En efecto, la representante a la Cámara Julia Miranda Londoño manifestó que la demanda bajo estudio no cumple las exigencias mínimas de carga argumentativa porque, en su criterio, la censura carece de claridad, especificidad y pertinencia. Por ello, esta interviniente considera que la Corte debería inhibirse para realizar un juicio de fondo.

130. En relación con el requisito de claridad, señaló que sólo en el encabezado de la demanda, los promotores de la acción brindan un mínimo detalle sobre el orden y contenido

de la argumentación que pretenden desarrollar indicando los preceptos superiores que estiman desconocidos, pero luego hacen una amplia exposición que carece de continuidad y no sigue una secuencia lógica argumentativa que permita comprender el sentido y alcance del reproche e identificar los motivos que tienen para afirmar que existe una contradicción entre la disposición demandada y la Constitución. En opinión de la interviniente, a lo largo de la demanda “sólo es posible identificar algunos pocos fragmentos dispersos, que podrían dar alguna mínima idea sobre el sentido de los argumentos que se habrían pretendido esgrimir” en relación con un presunto trato desigual entre las comunidades NARP y las comunidades indígenas, puesto que respecto de estas últimas el Estado no habría previsto una incompatibilidad entre la existencia de un parque natural y una reserva indígena. Asimismo, anotó que “es realmente difícil distinguir de fondo entre los dos cargos que estos anuncian desarrollar, siendo que el segundo cargo anunciado se puede considerar subsumido en el primero”.

131. Respecto del requisito de especificidad, estimó que la acusación adolece de generalidad, pues los demandantes no explican por qué razón el precepto legal acusado infringe cada una de las normas superiores invocadas como parámetro. Al contrario -aduce la interviniente-, “abundan en consideraciones dirigidas a ilustrar determinadas temáticas y dinámicas, como el porqué de la protección especial que el constituyente otorgó a las comunidades étnicas, la situación de marginación y negación que históricamente ha afectado a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) en el país, la diferencia entre protección individual y colectiva de los derechos de estas comunidades, así como los objetivos generales que tiene la constitución de los parques nacionales naturales, entre otras”, pero sin concretar las razones sobre las que apoyan su censura.

132. Y, por último, en lo que atañe al requisito de pertinencia, la representante Miranda Londoño afirmó que los demandantes hacen referencia a diferentes disposiciones legales y pronunciamientos jurisprudenciales sin precisar cómo ello permite describir o detallar el juicio de constitucionalidad propuesto. Sobre el particular, sostuvo que frente a la alegación relativa al presunto trato desigual entre comunidades indígenas y NARP, los promotores de la acción pretermitieron las exigencias argumentativas calificadas propias de un cargo por infracción a la igualdad.

133. Corresponde entonces a la Corte valorar si la demanda bajo estudio es apta, o si, por el contrario, le asiste razón a la interviniente en los argumentos que plantea para desvirtuarla. Y dado que en esta ocasión la interviniente ha cuestionado la claridad, especificidad y pertinencia de la demanda, es sobre estos precisos presupuestos que pasa la Corte a realizar la respectiva verificación.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

134. En relación con la claridad, estima la Sala Plena que el planteamiento de los demandantes es claro, comoquiera que sigue un hilo conductor y se puede comprender fácilmente en qué consiste el reproche que le hacen a la norma impugnada, el cual consiste fundamentalmente en que, según alegan, la restricción que establece el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, que impide la adjudicación colectiva a favor de las comunidades NARP de las áreas correspondientes a parques naturales, desconoce los mandatos derivados de la Carta Política y del bloque de constitucionalidad a propósito de dos premisas normativas identificables, a saber: (i) el reconocimiento de la propiedad colectiva de las

tierras que han ocupado históricamente las comunidades NARP y que guardan una relación intrínseca con su identidad cultural, así como (ii) la protección de que son titulares estas comunidades en su condición de grupos étnicamente diferenciados y el vínculo especial que sostienen con la tierra, el ambiente y los recursos naturales para la preservación de su existencia e integridad.

135. Así, aunque en efecto se evidencia que ambos reparos están estrechamente conectados y, desde una hermenéutica de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en la práctica puede ocurrir que la transgresión de uno de los preceptos superiores invocados acarree la vulneración del otro, lo cierto es que cada uno de los cargos tiene un contenido autónomo sustentado en previsiones de jerarquía constitucional con un desarrollo dogmático claramente discernible: (i) el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades NARP, consagrado en el artículo 55 transitorio de la Carta y en los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT, y (ii) la obligación estatal de protección especial a las comunidades NARP en tanto pueblo étnico, cuyo fundamento se halla en los artículos 1°, 7, 70 y 310 de la Constitución y 2.2 del Convenio 169 de la OIT.

136. En ese sentido, sin perjuicio de las precisiones metodológicas a que haya lugar al emprender el estudio de fondo, la Sala encuentra que no se presenta la supuesta confusión que alega la interviniente, ya que el presupuesto de claridad para adelantar un análisis sustancial de la norma no resulta comprometido en manera alguna por el simple hecho de que los cargos de inconstitucionalidad formulados puedan estar interrelacionados al gravitar, en últimas, en torno a una misma cuestión: la exclusión de la posibilidad de adjudicación colectiva a favor de las comunidades NARP de las áreas pertenecientes a parques nacionales. En suma, aunque no se puede negar que ambos cargos guardan una estrecha relación de conexidad, sí es posible identificar el contenido de cada uno conforme con los términos descritos, sin que la cercanía entre ellos comprometa la inteligibilidad de su crítica.

137. De esta forma, para la Sala es posible reconocer el alcance y el sentido que los demandantes otorgan a la acusación, la cual no se reduce -como parece sugerirlo la interviniente- a una eventual comparación entre el tratamiento que el Estado dispensa a los colectivos indígenas y aquel que les brinda a las comunidades NARP respecto de las exclusiones en materia de titulación colectiva de tierras. Este aspecto, si bien hace parte del cuestionamiento formulado en la demanda, no es el fundamento único sobre el que se soporta el reproche contra la norma. Por lo tanto, ni la claridad del reproche depende de dicho argumento, ni la viabilidad del análisis de constitucionalidad propuesto por los demandantes está circunscrito exclusivamente a asumir, a partir de ese específico punto de vista, la crítica que se plantea.

138. Frente a la especificidad, se observa que, más allá de las explicaciones que presentan para contextualizar la cuestión planteada, los demandantes efectivamente ofrecen razones en relación con cada uno de los cargos, mediante las cuales a su vez dan cuenta del anclaje constitucional desde el cual proponen sus reparos. Así, a lo largo de su argumentación, los promotores de la acción detallan cómo, desde su punto de vista, se concreta una posible incompatibilidad entre la exclusión prevista en el enunciado legal acusado y el derecho a la propiedad colectiva reconocido a las comunidades NARP (artículo 55 transitorio C.P.), los mandatos de protección de la diversidad étnica y el pluralismo cultural que amparan a las

comunidades NARP (artículos 1º, 7, 70 y 310 C.P.), en concordancia con las normas del bloque de constitucionalidad invocadas que también aluden a este deber de protección (artículos 93 C.P. y 2.2, 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT).

139. De manera puntual, los demandantes ponen de presente la que consideran una oposición específica con la Constitución (artículos 55 transitorio C.P. y 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT), en primer lugar, al referir que el derecho constitucional a la propiedad colectiva de las comunidades NARP resulta “relativizado” y, en últimas, se torna nugatorio, al impedirse por vía del enunciado legal demandado la posibilidad de adjudicación colectiva respecto de aquellas tierras que, siendo territorios que han ocupado ancestralmente, constituyen áreas protegidas bajo la figura de parques nacionales.

140. En segundo lugar, aducen que también en virtud de tal prohibición se concreta una incompatibilidad directa con la Carta Política (artículos 1º, 7, 70 y 310 C.P. y 2.2 del Convenio 169 de la OIT), derivada del hecho de que se impide a estas comunidades ejercer el derecho de propiedad colectiva sobre dichas tierras con las que su identidad e integridad como grupo guarda un estrecho vínculo y, según afirman, con ello se contraviene el mandato de protección especial a las comunidades étnicamente diferenciadas que vincula al Estado como consecuencia de los principios superiores de diversidad étnica y cultural.

141. No obstante, la Sala advierte que le asiste parcialmente la razón a la representante Julia Miranda Londoño cuando advierte que la demanda presenta un déficit a la hora de plantear la censura desde la perspectiva de una presunta infracción al principio de igualdad. Cabe precisar, sin embargo, que el requisito incumplido por los actores en este punto no es el de pertinencia -como menciona la interviniente- sino el de especificidad. En efecto, al intentar enervar la disposición legal a que se alude partiendo de alegar un supuesto trato injustificadamente diferenciado por parte del ordenamiento jurídico frente a las comunidades NARP, de un lado, y los grupos indígenas, del otro, los demandantes obvian la carga argumentativa cualificada que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, requiere la formulación de este tipo de cargos asociados a la violación de la igualdad. Por lo tanto, en atención al carácter rogado de esta acción pública y en estricta observancia del principio democrático, la Sala se abstendrá de examinar la acusación desde la perspectiva de la igualdad. Valga subrayar, en todo caso, que la mencionada alegación, tal como está planteada en la demanda, no se estructura como un cargo de inconstitucionalidad independiente de los dos cargos descritos en precedencia y que pueden subsistir para ser susceptibles de análisis aun si se prescinde de la línea de argumentación relativa a la supuesta violación de la igualdad.

142. Finalmente, en cuanto a la pertinencia, esta Sala considera que los demandantes proponen una confrontación normativa coherente con el juicio de constitucionalidad. Esto por cuanto, si bien es cierto que mencionan a lo largo de su exposición diferentes disposiciones legales y pronunciamientos jurisprudenciales, ello no desdibuja el hecho de que ambos cargos de inconstitucionalidad se basan en la apreciación de lo que prescriben objetivamente los preceptos de Constitución y el bloque de constitucionalidad, y a partir de tal apreciación acometen la tarea de comparar aquellos contenidos con lo que establece la legislación impugnada, todo con el fin último de dar cuenta de lo que, según estiman, patentamente una discrepancia entre esta regulación y el orden superior.

143. A esta conclusión se arriba al constatarse que ambas acusaciones, lejos de sustentarse en razones de índole doctrinario, legal, de mera conveniencia o con miras a la solución de una controversia de naturaleza particular, toman como punto de referencia para el cotejo razones de auténtica estirpe constitucional. Así, los parámetros de validez que se emplean en cada uno de los dos cargos propuestos están conformados por normas de jerarquía superior a partir de las cuales los accionantes glosan sus reparos: ya sea preceptos directamente contemplados en el texto de la Carta Política (artículos 1°, 7, 70, 310 y 55 transitorio C.P.), o bien, disposiciones contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia y que, por virtud de la cláusula del artículo 93 C.P., ostentan el mismo valor y rango que la Constitución (2.2, 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT).

144. En vista de lo anterior, observa la Sala que los cargos formulados en la demanda no adolecen de falta de claridad, especificidad, ni pertinencia, como expresó la interviniente Julia Miranda Londoño, salvo -como ya se anotó- aquella alegación vinculada a la presunta infracción del principio de igualdad, respecto de la cual resulta forzoso para esta Corte inhibirse. Por lo tanto, con tal salvedad, se concluye que es viable proseguir con el análisis de mérito frente a cada uno de dichos reparos.

C. Problema jurídico

145. Teniendo en cuenta lo alegado en la demanda, en las intervenciones y en el concepto de la Procuraduría General de la Nación, así como lo precisado en el capítulo anterior sobre la aptitud de la demanda, le concierne a la Corte decidir si el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 desconoce los artículos 1°, 7, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución y los artículos 2.2., 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT, al prohibir que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean objeto de adjudicación colectiva a favor de las comunidades NARP.
Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

146. Esto, por cuanto a juicio de los actores, tal previsión del Legislador supone una afectación para este grupo que se proyecta en dos dimensiones y que remite a dos interrogantes puntuales que, sin embargo, en criterio de la Corte, están estrechamente imbricados: si, por una parte, dicha prohibición hace nugatoria la garantía constitucional de la propiedad colectiva respecto de las tierras ancestralmente ocupadas por las comunidades NARP, en tanto elemento constitutivo de su identidad e integridad étnicas (primer cargo de inconstitucionalidad). Y, por otra parte, si la mencionada prohibición implica una elusión del deber estatal de protección a las comunidades NARP, que emana del mandato superior de preservación de la diversidad cultural y obliga a dispensarles una salvaguarda especial en tanto pueblos étnicamente diferenciados (segundo cargo de inconstitucionalidad).

D. Análisis del problema jurídico

147. Con el objeto de presentar las razones que justifican la decisión que en esta oportunidad se adoptará, este tribunal analizará los siguientes temas: (i) contenido y alcance de la disposición acusada; (ii) el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos étnicos: el caso de las comunidades NARP; (iii) Sistema de Parques Nacionales Naturales: concepto y alcance en el ordenamiento jurídico; y (iv) solución del caso concreto.

i. (i) Contexto, contenido y alcance de la disposición acusada

148. Mediante la Ley 70 de 1993 el legislador desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución. Este precepto superior encomendó al Congreso de la República la expedición de una ley que les reconociera el derecho a la propiedad colectiva a las comunidades negras que venían ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico -y eventualmente otras zonas del país con similares condiciones-, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Para ello, el Gobierno debía crear una comisión de estudio en la que había de garantizarse la participación de los representantes elegidos por las comunidades involucradas, y la ley debía determinar las condiciones para la enajenación de la propiedad así reconocida, junto con los mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, así como para el fomento de su desarrollo económico y social.

149. En desarrollo de dicho mandato constitucional, la Ley 70 de 1993, en su artículo 1, fija su objeto en los siguientes términos:

“La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley”.

150. A su vez, el artículo 4 ejusdem establece que dicha legislación se fundamenta en los principios de (i) reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana, (ii) respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras, (iii) participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley y (iv) protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

151. Dentro del capítulo III de la ley en cita, relativo al reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, el artículo 4 indica cuáles son las áreas de tierras baldías de las zonas rurales ribereñas susceptibles de adjudicación como propiedad colectiva, terrenos éstos que para todos los efectos legales se denominan “Tierras de las Comunidades Negras”, mientras que el artículo 5 prevé como requisito para recibir la titulación colectiva la conformación de un Consejo Comunitario por parte de las comunidades, al cual le asigna, entre otras, funciones de administración, protección de la propiedad colectiva, preservación de la identidad y salvaguarda de los recursos naturales.

152. Seguidamente, el artículo 6 de la Ley 70 de 1993 contempla una serie de exclusiones en

relación con las adjudicaciones colectivas de que trata la normatividad, a saber: (i) el dominio sobre los bienes de uso público, (ii) las áreas urbanas de los municipios, (iii) los recursos naturales renovables y no renovables, (iv) las tierras de resguardos indígenas legalmente constituidos, (v) el subsuelo y los predios rurales en los cuales se acredite propiedad particular conforme a la Ley 200 de 1936, (vi) las áreas reservadas para la seguridad y defensa nacional y, finalmente, (vii) las áreas del Sistema de Parques Nacionales. Es este último supuesto el que acusan los demandantes.

153. Por su parte, el artículo 7 de la misma ley reconoce los atributos de inalienable, imprescriptible e inembargable a la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo, y precisa que únicamente podrán ser objeto de enajenación las áreas que sean asignadas a un grupo familiar en el evento de que este sea disuelto -o por las demás causas previstas en el reglamento-. En todo caso, con miras a preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de las mismas, la propia norma advierte que sólo podrá recaer en otros miembros de la comunidad -y en su defecto en otro miembro del grupo étnico- el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición respecto de estas tierras.

154. Ahora bien, de acuerdo con lo consignado en la exposición de motivos del proyecto de ley que, a la postre, se convertiría en la Ley 70 de 1993, una de las preocupaciones centrales tomadas en cuenta a la hora de materializar el mandato constitucional derivado del artículo 55 transitorio constitucional, junto a los fenómenos de pobreza y exclusión de la población -representada en aspectos como la alta mortalidad infantil, la prevalencia de enfermedades a causa de precarias condiciones sanitarias y la baja cobertura de servicios, y el déficit de acceso a la educación- y a la débil presencia del Estado y sus instituciones, fue la amenaza a la riqueza natural y gran biodiversidad del Litoral Pacífico colombiano.

155. Denominado en el entorno científico como Chocó Biogeográfico, se lo catalogó como “una de las regiones del mundo caracterizadas por la más alta diversidad de especies animales y vegetales, de especies y de genética” y, a la vez, “como uno de los lugares del mundo de más alta vulnerabilidad, definida ésta como los hábitats que contienen muchas especies que no se encuentran en ninguna otra parte del globo, las cuales están un alto peligro de extinción como consecuencia de la actividad humana”. Al respecto, se señaló lo siguiente:

“[U]n informe de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, indica que el Chocó Biogeográfico es una de las 8 zonas del mundo cuya biodiversidad está en más alto riesgo de desaparecer. [El biólogo Edward] Wilson a su vez, al ubicarlo en este rango, señala que ya se ha destruido en forma irreparable el 25% de los bosques de la zona. Y, más preocupante, se subraya como la región más similar al Chocó Biogeográfico, el bosque de la Cuenca Pacífica del Ecuador, el cual ha sido ya destruido en un 90% durante las últimas cuatro décadas. “Se estima que esta pérdida de bosque ha extinguido o condenado a la desaparición [a] más de la mitad de especies animales y vegetales del área”. Una especie de advertencia de lo que puede ocurrir a una de las áreas más ricas de nuestro país si se sigue actuado sobre ella como se ha hecho hasta ahora”.

156. En ese marco, la Comisión Especial encargada de la redacción del, para entonces,

proyecto de ley -conformada por integrantes de las comunidades negras y por funcionarios de algunas entidades públicas- resaltó dentro de la iniciativa legislativa la necesidad de, en paralelo a las políticas gubernamentales en materia de desarrollo, llevar a cabo una adecuación institucional que respondiera al carácter multiétnico y pluricultural de la Nación, conforme se había determinado en la Asamblea Nacional Constituyente y en atención a las reivindicaciones promovidas por las comunidades negras a través de quienes obraron como sus voceros.

157. En cuanto a los destinatarios de la ley, la Comisión puso de presente la importancia de la relación campo-poblado como elemento definitorio de las comunidades negras. Sobre el particular, señaló: “[N]o obstante el asentamiento colectivo de las comunidades negras en zonas específicas, éstas se caracterizan también por el seminomadismo, y se basan en una economía de actividades complementarias (prácticas tradicionales de producción) y multiopcionales; de igual manera la relación campo poblado se explica por cuanto las comunidades negras han tenido también su asiento en las zonas de los poblados conservando una relación directa con la parte rural. En tal sentido no existe un rompimiento cultural entre estos dos espacios, en lo que concierne al Pacífico. Los campesinos de la zona Andina viven en sus parcelas, mientras que en las comunidades negras trabajan en los sistemas naturales de río, bosque y mar, pero viven en poblados (...)”.

158. Asimismo, en la exposición de motivos de la ley se enfatizó la protección del ambiente a propósito de las relaciones establecidas entre las comunidades negras y la naturaleza, y que el aprovechamiento de suelos, bosques y demás recursos naturales correspondientes a las tierras objeto de titulación colectiva se enmarca en las funciones social y ecológica inherentes a la propiedad privada. Así pues, “la adjudicación de los terrenos en beneficio de las comunidades negras se supedita a la observancia de las normas que regulan la conservación, protección y utilización racional de los recursos naturales renovables y del ambiente, constituyendo su incumplimiento causal de reversión del terreno al dominio de la Nación”. Igualmente, se resaltó la necesidad de conservar la biodiversidad, como base fundamental para el desarrollo económico y social de estas colectividades y en tanto recurso valioso para el país.

159. A partir de dicha orientación, la Comisión redactora destacó las previsiones relativas a la participación de las comunidades en los programas de conservación de la naturaleza, las aguas y los ecosistemas críticos, el control del impacto ambiental de las actividades de minería, y la priorización del aprovechamiento de recursos con fines de subsistencia. En este contexto, el desarrollo sostenible fue definido como “aquel tipo de desarrollo que debe satisfacer las necesidades de las presentes generaciones sin sacrificar la capacidad de las generaciones futuras. Desde el punto de vista de la interacción hombre-naturaleza, es para una región como el Pacífico colombiano la mejora de la vida humana, haciéndolo dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte. Una economía sostenible es el producto de un desarrollo sostenible, ya que éste mantiene la base natural que la soporta. Y una economía sostenible puede avanzar en forma significativa mediante la adaptación a través de mejoras en el conocimiento, la organización, la eficiencia técnica y la sabiduría”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

160. En ese enfoque se acompasan también los mecanismos para la protección y desarrollo de la identidad cultural de las comunidades negras en ámbitos como la etnoeducación -que

además de ser acorde con sus costumbres y tradiciones, exige tener en cuenta el ambiente, los procesos productivos y la vida de las comunidades-; el apoyo a los procesos organizativos para la recuperación de su patrimonio cultural; su participación en los estudios de impacto ambiental respecto de los proyectos que pretendan adelantarse en sus territorios; así como el reconocimiento de estas colectividades como sujetos activos y relevantes en la historia y el panorama nacional y la proscripción de todo tipo de discriminación. A su vez, se contempló una plataforma para fomentar un desarrollo económico y social sostenible de las comunidades negras, que incluye una serie de instrumentos encauzados a viabilizar su participación en instancias decisorias a nivel nacional y local; apoyar las iniciativas que provengan de ellas “asegurando que todas las acciones se adecúen a sus particularidades socio-económicas y ambientales”, extender el acceso a la financiación, crédito y asistencia técnica para impulsar las formas solidarias y asociativas de producción “dentro del contexto ecológico, social y cultural de dichas comunidades”; y, asimismo, ampliar la cobertura en materia de servicios sociales básicos.

161. Ahora bien, y dado este contexto, en cuanto a las razones que consideró el legislador para justificar la exclusión establecida en el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, que venía incorporada en el proyecto de ley original radicado ante el Congreso de la República y que se refiere a la restricción de adjudicación colectiva en favor de las comunidades negras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, se observa lo siguiente.

162. En la ponencia para primer debate del proyecto de ley en comisiones conjuntas, entre otras consideraciones, se resalta que mediante esta ley el legislador quiso proteger y propender al desarrollo de las comunidades negras teniendo en cuenta su cultura propia en el marco de la diversidad étnica y cultural de la Nación, las cuales “han convivido transmitiendo de generación en generación su forma de vida y de producción en armonía con la naturaleza”. En cuanto a las exclusiones a la adjudicación colectiva de tierras, dentro de las que se comprenden las áreas del sistema de parques nacionales, se indica que estas se realizan “atendiendo preceptos de orden constitucional”. Cabe mencionar que, además, se enfatiza en la fragilidad ecológica de la cuenca del Pacífico, y se reconoce expresamente que las comunidades negras se han desarrollado con respeto hacia la naturaleza, lo que debe seguir y continuar prevaleciendo.

163. En la discusión de la iniciativa legislativa en primer debate, el articulado fue objeto de algunas modificaciones y proposiciones que incluyeron la cuestión del ámbito territorial de aplicación de la normatividad, pero ninguna se refirió de manera puntual a la restricción según la cual las áreas correspondientes al Sistema de Parques Nacionales no son susceptibles de adjudicación colectiva, que permaneció incólume y fue aprobada para segundo debate.

164. En el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República, pertinente es anotar que se presenta un prolijo contexto histórico y antropológico acerca de las múltiples opresiones, violencias e invisibilización cultural a que han sido sometidas las comunidades negras desde la época de la trata de personas esclavizadas procedentes de África, así como una exposición sobre los móviles que impulsaron a esta población a ubicarse en el la costa del Pacífico tras su emancipación y una caracterización sobre la realidad del Litoral en tiempos más recientes, recalcando las condiciones de pobreza de sus gentes, la

riqueza ambiental y la escasa presencia del Estado. A la vez, se recogen los antecedentes del proceso constituyente del que surgió el artículo 55 transitorio superior y se recalca la necesidad de reivindicar los derechos de este grupo étnico, en particular el derecho a la propiedad colectiva, así como de proteger su identidad cultural y fomentar su desarrollo económico y social. Adicionalmente, dentro de los principios sobre los que se afianza la iniciativa, se ratifica la protección del ambiente “atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza”; al paso que, respecto del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, se señala que las excepciones allí contempladas “se derivan de normas constitucionales”, reiterándose que se excluye la adjudicación de, entre otros, las áreas del Sistema de Parques Nacionales.

165. En similar sentido, en el informe de ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes se destaca que los territorios que hoy ocupan las comunidades negras constituyeron el espacio de asentamiento y desarrollo social y cultural de sus antepasados luego de un pasado de esclavitud. Asimismo, se señala la importancia del reconocimiento del derecho de propiedad colectiva de estas comunidades sobre las franjas de ribera, valles o vegas inundables y bosques que identifican como su territorio, el cual gracias al respaldo legal están en mejores condiciones de defender. En esta oportunidad, sin embargo, no se hizo alusión a los supuestos excluidos de adjudicaciones colectivas.

166. En las anotadas condiciones, el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes, así como también en el Senado de la República. Cabe anotar que, en esta última corporación, en la sesión plenaria se consideró y votó afirmativamente un pliego de modificaciones fruto de la concertación sobre algunos aspectos puntuales entre el Gobierno Nacional, los comisionados de las comunidades negras y los parlamentarios ponentes; así como también se discutió acerca de la concurrencia de comunidades negras y grupos indígenas en ciertos territorios, frente a lo cual se precisó por el senador ponente que “esa previsión se tuvo en la redacción del pliego modificadorio en el sentido de que en el momento en que existan resguardos indígenas o asentamiento indígena y exista simultáneamente asentamiento de comunidad negra, deberán conjuntamente contribuir al mantenimiento del ecosistema y a garantizar la forestación existente en el territorio, de tal manera que esté totalmente previsto y de manera conjunta se establece, que se pueda desarrollar todo el trabajo en comunidad”. No obstante, lo relativo a la exclusión de la posibilidad de titulación colectiva sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales no sufrió alteración alguna.

167. Pues bien, de acuerdo con lo expuesto en torno a los fundamentos que se hallan a la base de la adopción de esta legislación, es claro que la protección que se buscó dispensar a las comunidades negras mediante la titulación colectiva de las tierras ocupadas por ellas tradicionalmente, respondió a un expreso imperativo dictado por la Constitución y partió del compromiso político encauzado a la reivindicación de los derechos de que es titular este grupo étnico frente a las injusticias históricas que ha afrontado; esfuerzo en el cual el legislador, propendiendo hacia una armonización entre los mandatos de jerarquía superior involucrados, no dejó de lado el aspecto primordial y transversal de la salvaguarda del ambiente y los recursos naturales de aquellos territorios, sin desmedro de reconocer que tal aspecto se concibe como consustancial a la relación de estas comunidades con su entorno vital.

() El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos étnicos: el caso de las comunidades NARP

168. Como consecuencia del proceso abierto, incluyente y democrático que dio vida a la Constitución de 1991, al cual concurren diferentes sectores de la sociedad que tomaron parte activa en la configuración del nuevo pacto de convivencia -contexto en el cual los grupos indígenas fueron actores protagónicos- desde los artículos 1 y 7 superiores, el pluralismo y la diversidad étnica y cultural se consagraron expresamente como principios sobre los que se funda el Estado colombiano.

169. En virtud de esos consensos, se concibieron en el ordenamiento jurídico diferentes garantías particulares orientadas a preservar el carácter diverso y pluricultural del país, entre las cuales el respeto hacia las relaciones de los grupos étnicos con el territorio que habitan y el derecho a la propiedad colectiva de que son titulares se proyectan como dimensiones clave para asegurar su supervivencia como colectivos y, correlativamente, como compromisos ineludibles del Estado.

170. Así, con fundamento en los artículos 58, 63, 286, 329 y 330 de la Carta Política, se ha señalado que las comunidades indígenas son titulares del derecho fundamental a la propiedad colectiva sobre sus tierras y territorios. Esta garantía se entiende, a su vez, como una condición necesaria para la efectividad de sus derechos a “la autonomía y la autodeterminación y, especialmente, la integridad, la identidad étnica y cultural, el abastecimiento económico y, por ende, la supervivencia”.

171. Por su parte, el artículo 55 transitorio de la Constitución contempla el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras en relación con las tierras baldías que estos grupos han venido ocupando y lo vincula a la protección de la identidad cultural de estas comunidades y al fomento de su desarrollo económico y social.

172. En concordancia, el artículo 310 ejusdem establece un régimen especial para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme al cual, entre otras medidas, se contempla la posibilidad de “regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del archipiélago”.

173. A la luz de esas previsiones, la propiedad colectiva de estas comunidades étnicamente diferenciadas goza de una salvaguarda especial en comparación con el régimen general de protección de la propiedad contemplado en el artículo 58 constitucional, toda vez que, al tenor del artículo 63 superior, las tierras comunales de los grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

174. A nivel del bloque de constitucionalidad, es relevante anotar que el artículo 2 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales atribuye al Estado la responsabilidad “de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”; acción estatal que debe incorporar medidas “(a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades

que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; (b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; (c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.

175. Este instrumento internacional, además, se ocupa de las tierras que constituyen el entorno vital de los grupos étnicos como objeto de protección, de conformidad con sus artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. De acuerdo con dicha preceptiva, en cabeza del Estado se hallan diferentes obligaciones vinculadas con la defensa del territorio y del derecho a la propiedad colectiva en favor de estas comunidades, entre ellas las de (i) “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación”; (ii) reconocer “a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia”; (iii) “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”; garantizar el acceso y la participación de los pueblos interesados “en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras”; “respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra” y, sancionar “toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos”. Valga anotar, a propósito del asunto bajo estudio, que el conjunto de previsiones de este tratado, conformado tanto por los derechos de los grupos étnicos como por las obligaciones estatales, resulta enteramente aplicable a las comunidades NARP en la medida en que reúnen los elementos subjetivos y objetivos que dan cuenta de una identidad étnica diferenciada de los titulares de esta protección.

176. Asimismo, el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos étnicos se encuentra amparado por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Así lo ha precisado la Corte Interamericana a partir de la cláusula que prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos humanos y desde una lectura evolutiva, destacando que el derecho a la propiedad comunal que ejercen estas comunidades se encuentra comprendido en la protección a la propiedad consagrada a nivel convencional, no obstante que se trata de un concepto de propiedad que trasciende la pertenencia de la tierra por parte del individuo para, en cambio, centrarse en el grupo, del cual constituye la base fundamental de su cultura, su integridad y su supervivencia.

177. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado que los Estados deben reconocer, garantizar y proteger el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes en la región, y disponer de los mecanismos institucionales necesarios para la demarcación, titulación y tenencia segura.

178. En desarrollo de los preceptos superiores a que se ha hecho alusión, esta Corporación

ha reconocido desde su jurisprudencia más temprana el carácter iusfundamental del derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos, y ha sostenido, a su vez, que “el derecho al territorio implica la protección estatal a formas de propiedad diversas a la individual o privada (artículo 58); la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras de los grupos étnicos (artículo 63) y el respeto por la autonomía y la autodeterminación de las poblaciones en el ámbito territorial donde se desenvuelve su cultura y se definen sus intereses políticos, religiosos, económicos y jurídicos, así como el derecho a administrar sus recursos (artículos 287, 329 y 330)”.

179. A su vez, y de cara al asunto que ocupa la atención de la Corte en esta oportunidad, importa subrayar que, en atención a la relación especial que existe entre estas colectividades y los territorios donde habitan e interactúan con los recursos naturales conforme a sus usos, costumbres y tradiciones, la jurisprudencia constitucional reconoce un concepto amplio de territorio que va más allá de las áreas del espacio físico demarcadas como objeto de titulación colectiva. Según este concepto más comprehensivo -que se distingue del concepto propiamente geográfico y sobre el cual ha de primar en todos los casos-, “la protección constitucional del territorio no se restringe a los terrenos adjudicados de forma colectiva a los grupos étnicos, sino que abarca los lugares de significación religiosa, ambiental o cultural, así como la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan, aunque esté por fuera de los límites físicos de los títulos colectivos (efecto expansivo del territorio)”. Por ello, se ha relevado que tal noción de territorio no es susceptible de ser equiparada al concepto típico de propiedad propio del ámbito del derecho civil.

180. Dicha singular aproximación al concepto de propiedad comunal de los grupos étnicos ha sido asumida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto ha señalado que “[e]sta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merece igual protección del artículo 21 de la Convención. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas”.

181. Tratándose puntualmente de las comunidades afrodescendientes, los términos en que el artículo 55 transitorio y la Ley 70 de 1993 hicieron referencia al derecho a la propiedad colectiva sobre tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, dieron lugar en su momento a diversas controversias acerca de si tal protección se extendía o no a las poblaciones negras que no estuvieran localizadas en el área mencionada -v.gr. el Caribe colombiano-. Lo anterior no obstó para que las comunidades NARP emprendieran procesos organizativos en orden a obtener reconocimiento estatal y reivindicaran sus derechos territoriales apropiando para sí aquella legislación, contexto en el cual esta Corte determinó “que la protección especial concedida en la Constitución y la ley a ciertas comunidades negras no implica que los demás miembros de esa población no puedan beneficiarse de esas disposiciones [de modo que] la Constitución protege a todas las comunidades negras, sin importar su ubicación”. La conclusión de ese progresivo reconocimiento fue que “cualquier colectividad que cumpla con los elementos objetivo y subjetivo del Convenio 169 de la OIT puede ser considerada como comunidad negra, aunque no se encuentre ubicada en las zonas rurales ribereñas del Pacífico colombiano”.

182. Superado así por vía jurisprudencial dicho escollo, esta Corporación ha anotado que la “Ley 70 reconoció que la identidad cultural de las comunidades negras ha sido formada, históricamente, sobre los territorios que habitan. Así, sus formas de vida han ‘estado íntimamente ligadas a los entornos naturales que tradicionalmente han habitado”. En esa misma línea, ha sostenido que “[e]l contenido del artículo 55 transitorio de la Constitución Nacional como lo consignado en la Ley 70 de 1993, conduce a desvelar el inevitable protagonismo que adquiere el territorio en cuanto condición imprescindible para asegurar la efectiva garantía del derecho al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de las Comunidades Afrodescendientes. Simultáneamente con un conjunto de medidas afirmativas que –apoyadas en lo ordenado por el artículo 13 Superior– contribuyen a asegurar igualdad y libertad en términos reales, el territorio constituye un elemento inseparable del derecho al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de las Comunidades Afrodescendientes” (negritas originales del texto).

183. En este contexto, del reconocimiento de la importancia vital del territorio para las comunidades NARP emana la protección jurídica reforzada que el ordenamiento superior decidió otorgar al derecho a su propiedad colectiva como sujeto colectivo. Sobre el particular, la Sala Plena de esta Corporación ha señalado: “[u]na vez adjudicadas estas tierras baldías, nace el derecho a la propiedad colectiva, es decir que el dominio sobre este territorio no recae sobre un sujeto individual, sino sobre un sujeto colectivo, lo cual reviste a estas tierras comunales de grupos étnicos de las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, al tenor del artículo 63 Superior. Esta Corporación ha destacado que la propiedad colectiva de comunidades negras goza de una protección jurídica especial ‘en función de las características del derecho a la propiedad, en tanto que: (i) tiene el carácter de colectivo, es decir en favor de las personas que pertenecen a la comunidad afro descendiente, 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’”.

184. Paralelamente, la Corte Interamericana ha subrayado de manera expresa las obligaciones en cabeza del Estado colombiano en relación con el respeto, la garantía y la protección del derecho a la propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes, habida cuenta de la relación que tiene el territorio y el acceso a los recursos naturales con la posibilidad de que dichos grupos “puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas”.

185. En consideración de la mencionada relación entre las comunidades NARP y el territorio que habitan, esta Corporación ha destacado el rol fundamental que ejercen como garantes y protectoras del ambiente, gracias a que un rasgo distintivo de su identidad se vincula con saberes y prácticas que les permiten subsistir y desarrollarse en ecosistemas considerados frágiles y complejos, sin destruirlos. De ahí que se haya colegido que son dos las finalidades esenciales que la Ley 70 de 1993 le adjudica a la propiedad colectiva, a saber: “[p]or una parte, la protección de la diversidad étnica y cultural y, por otra, la defensa del medio ambiente en atención a las relaciones tradicionalmente establecidas por las comunidades negras con la naturaleza” (negritas originales del texto).

186. En esa lógica se inscribe, precisamente, la alusión a la función social y ecológica de la propiedad en el aprovechamiento de suelos y bosques que hacen parte de la titulación colectiva, al tenor del artículo 6 de la Ley 70 de 1993; misma orientación a que apuntan, v.gr., los artículos 25 y 44 ejusdem, que realzan el papel protagónico de las comunidades negras en la delimitación, conservación y manejo de las reservas naturales especiales constituidas para la protección de especies, ecosistemas o biomas, así como en el diseño, elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, socioeconómico y cultural en referencia a proyectos que se pretendan adelantar en las áreas tituladas. La concepción de los llamados derechos bioculturales de estas comunidades se enlaza así con la apuesta del constituyente de 1991 por la defensa de la naturaleza y da cuenta de cómo la vida, la salud, la alimentación y el trabajo, entre otros derechos de estas colectividades, se materializan a partir de la relación intrínseca entre su cultura y la conservación de su medio biótico inmediato.

187. En este sentido, el reconocimiento jurídico de la propiedad colectiva que se proyecta en favor de los grupos étnicos no puede comprenderse aisladamente del amparo constitucional al territorio como condición esencial para su supervivencia física y cultural. Como lo ha advertido la Corte a propósito del reconocimiento de la propiedad colectiva de las comunidades NARP, este cumple objetivos constitucionales inherentes al Estado social de derecho, “en tanto que preserva e incentiva la diversidad étnica, pero además protege la cultura colombiana. Si el Estado no adjudicara tierras a las comunidades negras, es posible que estas se desintegraran y se fragmentaran en la medida en que sus miembros se dispersarían territorialmente, lo que a la postre y con el correr del tiempo significaría que perdieran sus usos y costumbres y que desaparecieran como comunidades identificables”.

188. De tal modo, la propiedad colectiva de las comunidades NARP se concibe como un derecho ligado a la protección del territorio que ellas habitan, desde una comprensión que reconoce el valor y el significado de los lugares que han ocupado ancestralmente de cara a la preservación de su identidad diferenciada. Así, en el respeto y la garantía frente al territorio, no sólo se reconoce la necesidad de un espacio vital para el pleno desenvolvimiento de las comunidades NARP en tanto grupos humanos, sino que también con ello se hacen efectivas obligaciones constitucionales -al tenor de los artículos 1, 7 y 70 superiores- e internacionales del Estado -que implican acciones coordinadas y sistemáticas, en los términos del Convenio 169-, que se traducen en la adopción de medidas orientadas a la defensa de la diversidad étnica y el pluralismo cultural, ya que la existencia misma como colectivo de estas comunidades no puede escindirse de su nexos con el territorio. Pero, a la par de propiciar las condiciones para la supervivencia de la pluralidad cultural, el reconocimiento de la propiedad colectiva da cuenta de la estrecha conexión que existe entre la garantía del territorio y la protección del ambiente y los recursos naturales del entorno donde se desenvuelven las comunidades a través de modos de producción tradicionales y sostenibles.

189. A juicio de esta Corte, en clave de esa doble connotación ha de interpretarse con un efecto amplificador -en su esencia tuitiva- hacia todas las comunidades NARP, la cláusula del artículo 310 constitucional que, a propósito de las medidas de regulación de las tierras en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conjuga la protección de la identidad cultural de las comunidades nativas con la preservación del ambiente y los recursos naturales.

190. En armonía con estos supuestos y consciente de que las comunidades NARP han sido históricamente sometidas a dinámicas de invisibilización y exclusión, este Tribunal ha hecho extensivas a las comunidades NARP prerrogativas que, en un inicio, se entendían concebidas para los pueblos indígenas, como sucede con la garantía de la consulta previa para la defensa del territorio -en tanto elemento inescindible de su identidad étnica diferenciada-, el derecho a la titulación colectiva de los territorios ocupados ancestralmente, y el derecho al aprovechamiento, uso y explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios dentro de los límites que la ley establezca.

191. Con todo, a manera de precisión conceptual desde el punto de vista de la dogmática sobre el contenido y alcance del derecho a la propiedad colectiva, vale resaltar que los derechos de los grupos étnicos no pueden ser desconocidos “con el argumento de que su territorio no se encuentra titulado como resguardo indígena o territorio colectivo o no ha sido inscrita dentro del registro de comunidades indígenas y afro colombianas del Ministerio del Interior”.

192. Tratándose de pueblos indígenas, esta Corporación ha advertido que no puede confundirse el lugar sobre el que se ejerce la propiedad colectiva con el concepto de territorio. En relación con las comunidades NARP, ha anotado que la adjudicación de un título de dominio respecto de un territorio no puede ser un criterio válido para excluir a un colectivo de intervenir y participar en las decisiones políticas que le conciernen, al paso que también ha dicho que “si bien la relación de la comunidad étnica, en este caso afrodescendiente, con el territorio es indicativa de su identidad étnica, no es un factor determinante para confirmar o excluir su condición de titular de derechos étnicos. De esta manera, aunque la relación ancestral con el territorio es un factor usual en la determinación de la naturaleza diferenciada de los pueblos étnicos, al punto que sea un aspecto clave para su supervivencia, tal vínculo no puede tornarse en un factor dirimente para el reconocimiento étnico. Esto debido a que podría configurar un tratamiento discriminatorio en contra de colectivos que, como las comunidades étnicas, son víctimas de delitos como el desplazamiento forzado, y por ende, del desarraigo y la imposibilidad de ejercer los derechos de propiedad colectiva sobre la tierra”.

193. Se infiere de lo anterior, entonces, que la titulación formal reviste sin lugar a duda mayúscula relevancia para la efectividad del derecho sobre la tierra que ostentan los grupos étnicos, mas no se agota en ella la densa protección constitucional de la cual son titulares como sujetos colectivos en general, y con respecto al territorio en particular.

194. Ahora bien: sin perjuicio del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos como expresión de la protección al territorio, dado el carácter inescindible que posee respecto de su existencia y sus modos de vida, es pertinente advertir que, aunque este Tribunal ha afirmado que los pueblos indígenas y las comunidades NARP son asimilables en materia de reconocimiento de su identidad y derechos en virtud de que unos y otras están cobijadas por el mandato superior de reivindicación de la diversidad e integridad étnica y cultural y, por tanto, “tienen derecho a la subsistencia, de acuerdo con sus formas y medios tradicionales de producción dentro de sus territorios” -a la luz de lo que se ha denominado “proceso de etnización”-, también es cierto que se ha señalado que de allí no se desprende la consecuencia de suprimir automáticamente las diferencias entre ambos conglomerados.

195. En palabras de la Corte, “[e]llo no significa que el contenido de la protección sea idéntica, puesto que se debe ajustar a las particularidades culturales, las especificidades del régimen legal de los grupos étnicos y a la historia de los mismos [...] El mencionado reconocimiento ha implicado una asimilación en relación con los derechos que tienen los pueblos indígenas y las colectividades negras, similitud que busca romper la división artificiosa en relación con el régimen jurídico creada desde la época hispánica y que invisibilizó con mayor intensidad el pasado africano. Sin embargo, ese acercamiento no aparea eliminar las diferencias de esos grupos étnicos, pues la Constitución reconoce sus particulares ancestrales, sus historias paralelas y la posibilidad de regímenes normativo específicos en algunos aspectos, como sucede con el sistema de atención en salud y la representación política”.

196. Por lo demás, es oportuno agregar que el derecho a la propiedad colectiva de los grupos étnicos no es absoluto, de suerte que es jurídicamente plausible concebir ciertos límites a la misma. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha hecho eco de lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resaltar que “de conformidad con el artículo 21 de la CADH, el Estado podría restringir el uso y goce del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, siempre que las restricciones: (i) hayan sido previamente establecidas, (ii) sean necesarias, (iii) proporcionales, y (vi) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”.

197. Así lo ha entendido también la Corte Constitucional, por ejemplo, al determinar que en situaciones concretas y específicas se pueden introducir restricciones al derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas por razones de orden público y de seguridad nacional. Otros ejemplos de estas limitaciones que se han estimado constitucionalmente admisibles a la propiedad colectiva -y resultan pertinentes de cara al asunto bajo examen-, se observan en la interpretación según la cual la autonomía de que gozan las comunidades NARP para disponer de los recursos naturales en las tierras adjudicadas no es omnímoda y debe sujetarse a la protección del ambiente y a criterios de sostenibilidad; así como también se infiere una limitación de esta índole de la constatación de que respecto de bienes de uso público no es posible la adjudicación y, por ende, no surgen derechos de propiedad colectiva -al ser inalienables conforme al artículo 63 superior, al igual que los parques naturales-, aunque puedan concebirse como territorios susceptibles de generar afectación directa a las comunidades.

() Sistema de Parques Nacionales Naturales: concepto y alcance en el ordenamiento jurídico

198. Desde sus primeros pronunciamientos, esta corporación se ha referido al concepto de parques naturales, así como a sus fundamentos constitucionales. En efecto, en la Sentencia C-649 de 1997 la Sala Plena explicó que el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (en adelante CNRR) regula lo relativo al establecimiento de reservas, en los siguientes términos:

“Artículo 47. Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de

restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. // Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.

199. Al respecto, la Corte precisó que la constitución de reservas encuentra sustento en distintas disposiciones de la Carta Política, toda vez que son mecanismos idóneos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables.

200. En concreto, se refirió a las siguientes normas superiores: (i) la obligación que le asiste al Estado y a todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8º); (ii) las características especiales que se predicen de los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico de la Nación, en tanto bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63); (iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado relativo a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, y a la conservación de las áreas de especial importancia ecológica (artículo 79); e, igualmente, (iv) las obligaciones estatales relacionadas con el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, y con la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental (artículo 80).

201. Asimismo, este tribunal destacó que la institución de reservas comprende un género amplio en el cual se encuentran distintas especies, como aquellas orientadas (i) a la protección de ciertos recursos naturales, como flora, fauna, agua, entre otros, (ii) a la habitación por parte de algunos grupos étnicos o a asegurar el manejo integral y la preservación de recursos naturales, mediante la constitución de parques naturales u otras modalidades con idéntico propósito o (iii) a la consecución de una finalidad de interés público o social.

202. En esta línea, la providencia en cita aludió al artículo 327 del CNRNR, el cual define la figura de parques nacionales, en los siguientes términos:

“Artículo 327. Se denomina sistema de parques nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran”.

203. A partir de lo anterior, la Corte señaló que el Sistema de Parques Nacionales Naturales constituye un tipo específico de reserva, el cual, a su vez, comprende diferentes tipos de áreas de conformidad con el artículo 329 del CNRNR: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

205. Al analizar el atributo de inalienabilidad en los términos de la norma, la Corte destacó que aquel debe interpretarse en armonía con los artículos 79 y 80 ejusdem. Esto es, que las áreas protegidas no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación por parte del legislador o de la administración. Lo anterior responde a la voluntad del Constituyente de que “las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las

finalidades que le son propias”.

206. Con posterioridad, la Sentencia C-189 de 2006 indicó que el Sistema de Parques Nacionales Naturales constituye un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, toda vez que las áreas protegidas comprenden tanto bienes del Estado como de particulares. En este sentido, los propietarios deben ejercer su derecho en atención a las finalidades del citado sistema y a las actividades permitidas (conservación, investigación, educación, recreación cultura y de recuperación y control) en cada tipo de zona, las cuales se encuentran definidas en el artículo 332 del CNRR.

207. De acuerdo con el artículo 328 del CNRR, algunas de las finalidades son: (i) conservar la fauna y la flora para evitar su deterioro, (ii) perpetuar el estado natural de algunas especies y recursos para fines investigativos y educativos, y para preservar la diversidad biológica y la estabilidad ecológica y (iii) proteger ejemplares de fenómenos de diversa clase para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.

208. Luego, la Sentencia C-598 de 2010 precisó que los parques naturales son claves para la preservación de un medio ambiente sano, y para el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Lo anterior, en tanto la declaratoria de estas áreas contribuye a la protección de la biodiversidad que alberga el territorio nacional.

209. Asimismo, la Corte destacó que las reservas de parques naturales cumplen una función ambiental de suma relevancia, toda vez que atenúan los efectos del calentamiento global, fenómeno que ha derivado en consecuencias devastadoras para la especie humana, animal y vegetal. Además, los recursos hídricos y la biodiversidad que se encuentra en estas áreas las convierten en un activo imprescindible para el logro del desarrollo sostenible.

210. Por otra parte, este tribunal resaltó que estos espacios también se relacionan “de modo estrecho con procesos culturales de hondo calado, al estar habitados por etnias con tradiciones ancestrales cuya diversidad la Constitución ordena proteger y promover (artículo 7º C. P.)”. Lo anterior, toda vez que se convierten en zonas estratégicas para la supervivencia de ciertos grupos étnicos que han desarrollado una especial relación con el territorio.

211. De manera similar, el sistema interamericano de derechos humanos ha reconocido que el derecho a un medio ambiente sano es una precondition necesaria para el ejercicio de varios derechos fundamentales en el caso de las comunidades afrodescendientes y pueblos tribales, como la vida, la salud o la libre determinación. Incluso, ha destacado la relación entre la protección del ambiente y los recursos naturales necesarios para la subsistencia y actividades tradicionales de algunas comunidades.

212. Con posterioridad, la Sentencia C-746 de 2012 señaló que el Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva que, a su vez, comprende distintas clases de áreas. Además, su valor para el patrimonio nacional las hace merecedoras de una protección especial que encuentra sustento en diversas disposiciones superiores y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994.

213. Asimismo, la Corte precisó que el régimen jurídico del sistema comprende cinco elementos revestidos de especial importancia constitucional: (i) el uso, manejo y destinación de estas áreas está sujeto a finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales (artículo 328 CNRNR); (ii) en concordancia con lo anterior, las únicas actividades permitidas son de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control (artículos 331 y 332 del CNRNR); (iii) se encuentran prohibidas las conductas que puedan alterar el ambiente natural, como actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas (artículo 30 del Decreto 622 de 1977); (iv) dichas áreas están clasificadas según una tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) prevista en el artículo 329 del CNRNR. Y, por último, (v) que aquellas tipologías están zonificadas en siete categorías para efectos de su mejor administración: intangible, primitiva, de recuperación natural, histórico-cultural, de recreación general exterior, de alta densidad de uso y amortiguadora (artículo 18 del Decreto 622 de 1977).

214. Cabe resaltar que el Decreto 622 de 1977 define la categoría de zona histórico-cultural como aquella en la cual “se encuentran vestigios arqueológicos, huellas o señales de culturas pasadas, supervivencia de culturas indígenas, rasgos históricos o escenarios en los cuales tuvieron ocurrencia hechos trascendentales de la vida nacional” (artículo 5º).

215. En relación con la importancia de las áreas protegidas, la Corte ha entendido que la misma responde a las circunstancias bióticas, ecológicas, sociales, históricas y culturales de las diferentes tipologías que integran el sistema, las cuales requieren de planes de manejo acordes a sus particularidades para su mejor conservación. Incluso, ha reconocido que, debido a razones históricas, es posible que algunas zonas tengan “asentamientos humanos desde antes de que tales áreas fueran reservadas”.

216. De manera que diversos aspectos, entre esos el cultural, adquieren relevancia en el proceso previo a la declaratoria del área protegida y a su manejo posterior, como pasa a explicarse.

217. En efecto, el artículo 38 del Decreto 2372 de 2010 establece algunos criterios para la designación de áreas protegidas. Los factores socioeconómicos y culturales incluyen, entre otros, los siguientes: (i) la contribución al mantenimiento de zonas estratégicas de conservación cultural como un proceso para la pervivencia de grupos étnicos, (ii) la inclusión de zonas históricas y culturales o sitios arqueológicos asociados a objetivos de conservación de biodiversidad, fundamentales para la preservación del patrimonio cultural, (iii) la aproximación a la propiedad y a la tenencia de la tierra como un escenario factible para generar soluciones acordes al diseño del área protegida y (iv) la posibilidad de aglutinar el trabajo y esfuerzo de actores sociales e institucionales para garantizar la gobernabilidad sobre el área protegida y la financiación de su manejo y administración.

218. Por otra parte, el artículo 42 establece que, durante el proceso previo a la declaratoria de un área como protegida, la autoridad ambiental debe adelantar el proceso de consulta previa con las comunidades que la habitan o utilizan regular o permanentemente. En este punto, cabe resaltar que “el territorio colectivo no es un concepto espacial, sino uno cultural (el ámbito de vida de la comunidad). Y, en consecuencia, puede tener un efecto expansivo,

destinado a la inclusión de los espacios de relevancia social, cultural y religiosa para las comunidades”.

219. En todo caso, el trámite de consulta previa debe adelantarse bajo la coordinación de los ministerios del interior y de justicia, así como con la participación del Ministerio Público. Igualmente, la norma reconoce que la declaratoria de un área como protegida y la adopción del plan de manejo respectivo son medidas susceptibles de afectar a los grupos étnicos, por lo cual deben propiciarse las correspondientes instancias de participación de las comunidades.

220. En esta línea, la Resolución No. 1125 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la ruta para la declaratoria de áreas protegidas. Respecto del derecho a la consulta previa, el citado documento indica que aquel se deriva de disposiciones constitucionales, del Convenio 169 de la OIT y del Convenio sobre la Diversidad Biológica, instrumento que promueve (i) la creación de sistemas de áreas protegidas en los que se preserven las prácticas de las comunidades indígenas y locales con estilos de vida pertinentes para la conservación y uso sostenible; y (ii) la participación de estos grupos mediante sus conocimientos y el reparto equitativo de los beneficios derivados de su aplicación.

221. Sumado a lo anterior, la ruta en mención prevé que, en el proceso de consulta previa, debe analizarse la incidencia ambiental, social, cultural y económica que pueda tener la posible declaratoria respecto de los territorios de los grupos étnicos. En esa medida, deben considerarse aspectos como la delimitación, los objetivos de conservación, la categoría elegida, los esquemas o formas de manejo y los usos compatibles o no con el área en cuestión.

222. Por lo demás, los acuerdos que se suscriban en el marco de la consulta previa comprometen a las entidades involucradas y deben versar sobre la declaratoria o ampliación del área protegida y las implicaciones de tales medidas.

223. Cabe resaltar que el sistema interamericano de derechos humanos también ha destacado la importancia de esta garantía. En particular, la CIDH urge a los Estados a garantizar el ejercicio pleno del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afrodescendientes.

224. Por otra parte, a manera de ilustración, la Sala destaca que el Decreto 1384 de 2023 regula la participación de las comunidades NARP en las actividades del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del cual hace parte el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así, el artículo 2.2.12.5.1. prevé una protección hacia estas comunidades siempre que habiten o hagan uso regular y permanente de las áreas del mencionado sistema, con anterioridad a su declaratoria. Esta se concreta en el respeto a su permanencia, al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados a sus prácticas y sistemas tradicionales de producción. Lo anterior, mientras sean compatibles con los objetivos de conservación y funciones del área protegida.

225. En caso de incompatibilidad, deben establecerse medidas de manejo y/o regulaciones conjuntas para armonizar dichas prácticas o erradicarlas cuando se trate de actividades

prohibidas. Este enfoque se ajusta al principio de precaución, el cual “exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural”. También, armoniza con el principio de prevención, mandato que tiene por objeto “evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas”.

226. Por su parte, el artículo 2.2.12.5.3. establece que los planes de manejo de las áreas protegidas “se formularán e implementarán garantizando la consulta previa con las comunidades involucradas, para armonizar y hacer compatibles la zonificación y las prácticas y sistemas tradicionales de producción de estas comunidades, con la naturaleza, objetivos y funciones de las áreas respectivas del SINAP”.

227. De manera similar, el artículo 2.2.12.5.4. dispone que las autoridades competentes “promoverán e incorporarán en los instrumentos de planeación y manejo de las áreas protegidas públicas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, los mecanismos y estrategias que permitan definir la participación de las comunidades [NARP] en las actividades inherentes a la gestión de conservación y demás actividades permitidas en estas áreas, que fomenten el desarrollo propio de las comunidades y la conservación de la biodiversidad”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

228. En suma, la Sala concluye lo siguiente en relación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales: (i) es una categoría de reserva e integra el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, (ii) comprende seis áreas de diverso tipo (parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de flora, santuario de fauna y vía parque) cada una de las cuales, a su vez, puede subclasificarse en alguna zonificación que atiende a un régimen de manejo particular (intangibles, primitiva, de recuperación natural, histórico-cultural, de recreación general exterior, de alta densidad de uso y amortiguadora), (iii) le asiste una protección especial en virtud de los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Constitución y las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia, en calidad de Estado Parte del Convenio sobre la Diversidad Biológica; y (iv) su valor excepcional radica en que es un factor imprescindible para la mitigación de los efectos del calentamiento global, el logro del desarrollo sostenible y la preservación de la biodiversidad.

229. En virtud de lo anterior, las áreas que integran el sistema son (v) inalienables, imprescriptibles e inembargables y (vi) se encuentran sometidas a un régimen jurídico propio orientado a la preservación del patrimonio común de la humanidad, de conformidad con el cual sólo se permiten actividades de conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control. En este sentido, (vii) se encuentran prohibidas las conductas que puedan alterar el ambiente natural, como actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas.

230. Por otra parte, el ordenamiento jurídico también reconoce (viii) la importancia cultural de estas áreas debido a que albergan elementos o rasgos históricos y son esenciales para la supervivencia de algunos grupos étnicos que han desarrollado una especial relación con el territorio. En esa medida, (ix) a las autoridades ambientales les asisten algunos deberes en relación con el trámite previo a la declaratoria como área protegida y con su manejo cuando dicho procedimiento culmina.

231. En cuanto a lo primero, (xi) las entidades involucradas deben establecer los factores

socioeconómicos y culturales potencialmente involucrados en la designación del área protegida, así como adelantar el proceso de consulta previa con la comunidad que habita o utiliza el territorio regular o permanentemente. Esto último con el fin de analizar el impacto de la declaratoria. En este sentido, (xii) el grupo étnico involucrado tiene derecho a que se respete su permanencia, al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables asociados a sus prácticas y sistemas tradicionales de producción, mientras sean compatibles con los objetivos de conservación. En caso contrario, deben establecerse medidas de manejo y/o regulaciones conjuntas para armonizar dichas prácticas o erradicarlas cuando se trate de actividades prohibidas.

232. De manera que, una vez se declara un área como protegida, (xiii) los planes de manejo deben formularse e implementarse en atención al derecho a la consulta previa de las comunidades, y al objetivo de armonizar la zonificación con sus prácticas y sistemas tradicionales de producción.

() Solución al caso concreto

233. Como se mencionó al momento de formular el problema jurídico, en esta oportunidad le corresponde a la Corte decidir si el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, al prohibir que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean objeto de adjudicación colectiva, desconoce los artículos 1º, 7, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución y los artículos 2.2., 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT, en tanto que, a juicio de los actores, tal prohibición del Legislador hace nugatoria la garantía constitucional de la propiedad colectiva como expresión de la diversidad étnica y la integridad cultural de las comunidades NARP, cuya protección es deber estatal.

234. Precisiones metodológicas. Sea lo primero indicar que, para examinar la constitucionalidad de la norma acusada, la Sala adelantará un estudio conjunto de las dos censuras presentadas por los actores. Se acude a ello porque, si bien en el plano teórico son separables, por una parte, el derecho fundamental a la propiedad colectiva de las tierras que las comunidades NARP han ocupado históricamente y, por otra, la protección de que esas comunidades son titulares en su condición de grupos étnicamente diferenciados, ocurre que en el plano práctico los dos cargos de la demanda giran en torno de un mismo objeto: la trascendencia del territorio como condición imprescindible para asegurar la efectiva garantía del derecho al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades NARP. Por lo tanto, ante la existencia de una relación inescindible entre las dos censuras, este tribunal las estudiará de manera conjunta.

235. Ahora bien, dado que la norma a examinar contempla una limitación al derecho fundamental a la propiedad colectiva, resulta pertinente aplicar en este caso un juicio integrado de proporcionalidad, pues, como ya ha tenido oportunidad de precisarlo la jurisprudencia constitucional, aludiendo a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “de conformidad con el artículo 21 de la CADH, el Estado podría restringir el uso y goce del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y tribales, siempre que las restricciones: (i) hayan sido previamente establecidas, (ii) sean necesarias, (iii) proporcionales, y (vi) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática”.

236. La pertinencia de dicha herramienta analítica se explica en esta oportunidad por la existencia de dos principios en aparente tensión. En concreto, entre el principio de diversidad étnica y cultural, por un lado, y el principio de protección del medio ambiente, por el otro. En efecto, mientras que para los actores y para el observatorio interviniente excluir las áreas del sistema de parques nacionales naturales de los territorios susceptibles de adjudicación colectiva por parte de las comunidades NARP es una medida que vulnera los derechos derivados de la ocupación ancestral de esas comunidades en dichos territorios y desconoce la vocación de conservación ambiental que también inspira la propiedad colectiva, ocurre que, para los demás intervinientes y para el Ministerio Público, tal exclusión es un desarrollo directo de los deberes de conservación del medio ambiente que, en la práctica, resulta armónica con los saberes tradicionales y la autonomía de las comunidades NARP y, además, respetuosa de la especial relación de éstas con los territorios en cuestión.

237. Quienes solicitan la declaratoria de inexecutable de la norma demandada, aducen que ella desconoce (i) la importancia que tiene, para el ejercicio de la autonomía y la preservación de la cultura e identidad de las comunidades NARP, proteger la especial relación con los territorios que ellas ocupan ancestralmente, (ii) los derechos fundamentales colectivos que se derivan de esa especial relación, (iii) que la categoría jurídica que soporta la calificación estatal de un terreno como Parque Nacional Natural es de creación posterior a la ocupación ancestral y (iv) que la propiedad colectiva también se fundamenta en la protección del medio ambiente, por lo que, dadas las estrategias de conservación confiadas a los Consejos Comunitarios, las adjudicaciones colectivas no afectarían la integridad de los Parques Nacionales Naturales.

238. A su turno, quienes abogan por la declaratoria de executable de la disposición acusada, resaltan que la alegada tensión entre la disposición demandada y el principio de diversidad étnica y cultural es meramente aparente, pues el Sistema de Parques Nacionales Naturales (i) se funda en el principio constitucional de que el medio ambiente sano y los recursos naturales son patrimonio común y, por tanto, inalienable, (ii) cuenta con un régimen de excepción aplicable a las comunidades NARP, respetuoso de la diversidad cultural y (iii) asegura que las áreas protegidas estén a salvo de actividades de explotación de recursos naturales, como las que la ley sí autoriza en el caso de las adjudicaciones colectivas.

239. Finalmente, como último presupuesto metodológico, es del caso establecer la intensidad del juicio integrado de proporcionalidad que será aplicado. Al respecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de esta Corte, la intensidad del juicio de constitucionalidad es inversamente proporcional a la libertad de configuración del Legislador, por lo que, entre mayor libertad de configuración normativa tenga el Legislador, menos intenso y severo debe ser el examen de constitucionalidad.

240. En este caso, a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha reconocido un amplio margen de configuración normativa al Legislador en materia de protección del medio ambiente, considera la Corte que lo procedente para examinar la constitucionalidad de la norma demandada es la aplicación de un juicio de proporcionalidad estricto, habida cuenta de que la regla de exclusión demandada impacta un derecho fundamental, como es el de la propiedad colectiva, y afecta de manera directa a un grupo étnico minoritario, sujeto de especial protección, como son las comunidades NARP, en tanto potenciales beneficiarias de

titulaciones colectivas.

241. Así las cosas, para saber si la medida censurada es compatible con la Constitución corresponde adelantar un examen orientado a evaluar lo siguiente: (i) si el fin constitucional perseguido por la norma es imperioso, (ii) si el medio escogido es idóneo o efectivamente conducente y (iii) necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para los derechos de los sujetos directamente afectados y, finalmente, (iv) si la medida es proporcional en sentido estricto, es decir, si los beneficios que surgen de adoptar la medida exceden las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales. A continuación, la Sala Plena se ocupa de dicho examen.

242. Primero: la norma persigue un fin constitucional imperioso. Para la Corte, la prohibición de que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean susceptibles de adjudicación colectiva guarda directa correspondencia con el deber estatal de protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

243. Se trata, pues, de una finalidad importante a la luz de la Constitución. En efecto, acerca del deber estatal de protección del medio ambiente y de los recursos naturales y de su marcada preponderancia dentro de lo que se ha denominado la Constitución Ecológica, esto es, el conjunto de disposiciones superiores que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y el medio ambiente, conviene recordar que “este tribunal ha señalado que la protección del ambiente se expresa como un principio que irradia todo el orden jurídico; un derecho fundamental y también colectivo susceptible de protección mediante el ejercicio de las acciones constitucionales; y un deber a cargo del Estado y los particulares”. En ese sentido, el artículo 2 del CNRNR nos recuerda que “el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos”.

244. No obstante, dicho fin constitucional adquiere la mayor relevancia y, por tanto, se muestra claramente imperioso tratándose de la conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, pues, de conformidad con su definición constitucional y legal, se trata de territorios que resultan de excepcional valor para el patrimonio nacional y para el patrimonio común de la humanidad, en tanto son un factor imprescindible para la mitigación de los efectos del calentamiento global, el logro del desarrollo sostenible y la preservación de la biodiversidad. Precisamente, ese excepcional valor las hace merecedoras de una protección especial que encuentra sustento en diversas disposiciones superiores, especialmente los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Carta Política. Además, en la caracterización de este fin constitucional no pueden dejarse de lado los compromisos internacionales del Estado en materia de conservación ambiental, como son aquellos que surgen del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, pues, como lo destacó la Sentencia C-598 de 2010, los parques naturales son claves para el cumplimiento de dicho convenio.

245. Por tanto, en atención al excepcional valor biótico, ecológico, científico, educativo, estético, social, histórico y cultural de las diferentes tipologías que integran el Sistema de Parques Nacionales y, por ende, su indiscutible relevancia para el patrimonio nacional y el patrimonio común de la humanidad, en concordancia con la expresa cláusula de

inalienabilidad de estas áreas prevista en el artículo 63 de la Constitución, es claro que su exclusión de los territorios susceptibles de ser objeto de titulación, en este caso por la vía de la adjudicación colectiva, se orienta a cumplir un fin constitucional imperioso.

246. Segundo: la prohibición es idónea. Para la Sala, la prohibición que contiene la disposición demandada es conducente para lograr la finalidad imperiosa que persigue, pues al prohibir que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean susceptibles de títulos de dominio, en este caso, en la modalidad de titulación colectiva, el Legislador aseguró la naturaleza inalienable que el artículo 63 constitucional asignó a los parques naturales en el marco del deber de protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

247. Recuérdesse que, al analizar el atributo de inalienabilidad en los términos del artículo 63 superior, en la Sentencia C-649 de 1997 la Corte destacó que aquel debe interpretarse en armonía con los artículos 79 y 80 de la Carta Política y, por tanto, las áreas protegidas no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación por parte del legislador o de la administración, dada la voluntad del Constituyente de que “las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias”.

248. Tercero: la prohibición es necesaria. La Sala no desconoce que una de las finalidades esenciales que la Ley 70 de 1993 le adjudica a la propiedad colectiva es la protección del medio ambiente “en atención a las relaciones tradicionalmente establecidas por las comunidades negras con la naturaleza” y que, al igual que los parques naturales, por disposición del artículo 63 constitucional las tierras comunales de los grupos étnicos también tienen naturaleza inalienable. Luego, desde esa perspectiva, en principio sería posible plantear, como lo hacen los actores y uno de los intervinientes, que la prohibición demandada no es necesaria porque la riqueza ambiental de las áreas del Sistema de Parques Nacionales se mantendría protegida incluso siendo objeto de adjudicación colectiva, del mismo modo que, por ejemplo, no es incompatible que en un territorio declarado Parque Nacional Natural se constituya una reserva indígena.

249. Pues bien, para la Corte no es de recibo tal planteamiento, pues, en atención al atributo constitucional de inalienabilidad y el excepcional valor biótico, ecológico, científico, educativo, estético, social, histórico y cultural que la Constitución le reconoce a las áreas del Sistema de Parques Nacionales para el patrimonio nacional y para el patrimonio común de la humanidad, no solamente es necesario sino imperativo que dichas áreas no sean sustraídas de ese patrimonio, de tal modo que, ni siquiera para dar paso a la figura de la propiedad colectiva, la Nación renuncie a su titularidad.

250. En ese sentido, el ejemplo citado por los actores sirve para ilustrar cómo, aun cuando por virtud del artículo 7 del Decreto 622 de 1977 no hay incompatibilidad entre la declaración de Parque Nacional Natural y la constitución de una reserva indígena, en tal evento de confluencia de figuras de protección, por mandato del artículo 63 constitucional, la titularidad del dominio sigue siendo de la Nación.

251. En adición a lo anterior, advierte la Sala que la necesidad de la medida prevista por el Legislador se reafirma también a partir de una interpretación teleológica y sistemática de la regla de exclusión a que se alude.

252. En efecto, conviene retomar para este análisis que, en armonía con el fin constitucional imperioso de protección que se persigue con la previsión legal cuestionada, desde el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974 se señaló que las finalidades principales del Sistema de Parques Nacionales son: (i) conservar la fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, dentro de un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; (ii) perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción; y, (iii) proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y de otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad. Al paso que el 331 ejusdem estableció que las únicas actividades permitidas en las áreas correspondientes al Sistema de Parques Nacionales están relacionadas con conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control.

253. Así pues, en vista de los mencionados propósitos y los usos restringidos de las áreas protegidas bajo la figura de parques nacionales, se observa, por una parte, que para el desarrollo de dichas actividades permitidas no resulta indispensable, en principio, el otorgamiento de titulación colectiva, y por otra parte, que la adjudicación sobre dichas tierras parecería inocua desprovista de los atributos de uso, goce y disposición consustanciales a la propiedad colectiva -dentro de los límites de su función social y ecológica-, con todo y la singular naturaleza del vínculo que existe entre las comunidades NARP y los territorios que ancestralmente ocupan.

254. Cabe resaltar, a su vez, que si bien les asiste razón a los demandantes en cuanto a que el artículo 5 de la Ley 70 de 1993 les encarga a los consejos comunitarios funciones que se alinean con el fin constitucional de protección ambiental perseguido por la norma acusada, como lo prevé la cláusula que les confía el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales, no puede perderse de vista la naturaleza jurídica de estas autoridades étnicas. Al respecto, la jurisprudencia de este tribunal ha indicado que “de acuerdo con la Ley 70 de 1993, los consejos comunitarios son un tipo de organización ligada al concepto de propiedad colectiva que, posteriormente, con la expedición del Decreto Reglamentario 1745 de 1995 adquirieron la categoría de máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de comunidades negras. Estas instituciones están conformadas por la Asamblea General y la Junta Directiva y cuentan con la participación de un Representante Legal ‘que es el encargado de representar a la comunidad, en cuanto persona jurídica’. En este espacio se define el devenir cultural, político y económico de los territorios de las comunidades NARP”.

255. Tal caracterización acerca de la naturaleza jurídica de los consejos comunitarios permite ratificar que, dado que la autoridad que se les reconoce tiene un alcance circunscrito en el marco de la administración de sus territorios, la obligación estatal respecto de las áreas especialmente protegidas implica que las autoridades públicas no pueden relevarse de la responsabilidad directa de salvaguardarlas -como titular que es el Estado de ellas-, sin prescindir en todo caso de un diálogo con las comunidades sustentado en el pluralismo jurídico y el respeto a la diversidad, que potencie las alianzas en pro de la preservación del ambiente en los territorios ancestralmente habitados por las comunidades NARP.

256. Por tanto, para la Sala, la prohibición que contiene la disposición demandada no

solamente es conducente sino necesaria para lograr la finalidad imperiosa que persigue, pues no existe un medio alternativo menos lesivo de algún derecho fundamental o principio constitucional que igualmente alcance el propósito de que las áreas del Sistema de Parques Nacionales no sean sustraídas del patrimonio nacional.

257. Cuarto: la prohibición es proporcional en estricto sentido. En este caso estima la Corte que los beneficios que surgen para el patrimonio natural de la Nación con la prohibición demandada exceden la limitación impuesta al derecho fundamental a la propiedad colectiva de las comunidades NARP, cuando menos por dos razones.

258. En primer lugar, habida cuenta del mayor nivel de protección ambiental que se obtiene al asegurar que las áreas del Sistema de Parques Nacionales no sean susceptibles de ser sustraídas del régimen de propiedad común de la humanidad al cual están sujetas, especialmente por virtud de los artículos 8, 63, 79 y 80 de la Carta Política y los compromisos internacionales derivados del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado mediante la Ley 165 de 1994. De permitirse esa sustracción en favor de la propiedad colectiva se autorizarían aprovechamientos de los recursos naturales -algunos de ellos con fines comerciales, semiindustriales, industriales o deportivos-, que, sin desconocer las prácticas de aprovechamiento sostenible históricamente desarrolladas por las comunidades NARP en los territorios que habitan, podrían entrar en tensión con los fines primordiales de conservación ambiental que son propios de la declaratoria de Parque Nacional Natural.

259. Con todo, como ya se dijo, esta Corporación reconoce que las comunidades NARP ejercen un rol fundamental como garantes y protectoras del ambiente. Ello obedece a que existe una relación entre su identidad y los saberes y prácticas que les permiten subsistir y desarrollarse en ecosistemas frágiles y complejos, a su vez, contribuyendo a su conservación. De ahí que la jurisprudencia haya indicado que la defensa del medio ambiente es una de las finalidades que la Ley 70 de 1993 le adscribe a la propiedad colectiva.

260. Y, en segundo lugar, porque el sacrificio que se impone a la propiedad colectiva no es excesivo. Nótese que, en tanto justificado en la conservación de áreas de excepcional valor para el patrimonio común de la humanidad, la limitación que aquí se analiza se encuentra en el mismo nivel de intensidad de otras restricciones a la titulación colectiva que esta Corte ya ha admitido como constitucionales. Como se explicó en el segundo apartado de las consideraciones generales de esta sentencia, en su momento tales restricciones se hallaron constitucionalmente justificadas por razones de orden público y de seguridad nacional, ambientales y de sostenibilidad y de espacio público inalienable.

261. La prohibición tampoco resulta excesiva si se repara en la existencia de instrumentos que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones en cabeza del Estado colombiano, derivadas de los artículos 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT, en relación con el respeto, la garantía y la protección de la especial relación que tienen las comunidades NARP con el territorio que habitan, en clave de la preservación de su identidad étnica e integridad cultural.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

263. Así las cosas, a partir de las razones que se acaban de señalar, la exclusión que

contiene la disposición demandada está constitucionalmente justificada, al haber superado las exigencias de un juicio integrado de proporcionalidad de intensidad estricta. Esto, por cuanto pudo establecerse que la prohibición de que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean objeto de adjudicación colectiva persigue un fin constitucional imperioso, como es el de la protección de áreas de excepcional valor biótico, ecológico, científico, educativo, estético, social, histórico y cultural para el patrimonio nacional y para el patrimonio común de la humanidad. Así mismo, porque se comprobó que el medio escogido es idóneo y necesario para que dichas áreas no sean sustraídas del patrimonio al que pertenecen, de tal modo que, ni siquiera para dar paso a la figura de la propiedad colectiva, la Nación renuncie a su titularidad. Finalmente, porque se determinó que trata de una medida proporcional en sentido estricto, pues los beneficios a los que conduce la norma exceden la limitación impuesta, la cual no es excesiva si se examina en el contexto de otras similares restricciones a la propiedad colectiva que se han considerado justificadas y en el de los instrumentos con los que el Estado cumple su deber de proteger el territorio como condición imprescindible para la supervivencia física y cultural de las comunidades NARP.

264. Sobre la base de las consideraciones expuestas en esta providencia, la Sala Plena concluye que no le asiste razón a ninguno de los dos cargos formulados por los accionantes y que se estudiaron de forma conjunta, luego de su delimitación en virtud del solicitado reexamen de la aptitud sustantiva de la demanda.

265. Con apoyo en todo lo expuesto, por los cargos analizados en esta providencia, la Sala declarará la exequibilidad del literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".

. DECISIÓN

266. En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta providencia, el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

Ausente con comisión

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter
DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-361/24

Referencia: Expediente D-15514

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

Demandante:
Libardo José Ariza Higuera y otros

Magistrado ponente:
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

De regreso al pasado constitucional: el sacrificio de los derechos territoriales colectivos

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte Constitucional, salvo el voto respecto de lo decidido por la mayoría en el caso de la referencia, en el que se declaró la exequibilidad del literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, que establece que las áreas del Sistema de Parques Nacionales no son susceptibles de adjudicación colectiva. No comparto la solución adoptada, porque la decisión de exequibilidad simple desconoce el derecho fundamental a la propiedad colectiva sobre la tierra de las comunidades negras sobre la base de presentar como contrapuestos dos valores constitucionales susceptibles de armonización: la protección del medio ambiente y los derechos territoriales de los grupos

étnicos.

Estimo que la decisión mencionada desconoció que esta Corte ha enfatizado en la existencia de una relación de interdependencia entre los dos valores mencionados. Por ello, el debate constitucional sobre la posibilidad de efectuar titulación colectiva en favor de las comunidades negras en zonas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales no debió plantearse en términos de una antinomia entre los principios constitucionales de protección al medio ambiente y respeto por los derechos de los grupos étnicamente diferenciados, sino que ha debido orientarse hacia la compatibilización de ambos principios constitucionales a través de una interpretación armónica y sistemática de la norma.

Igualmente, considero que la sentencia desconoce la realidad social compleja que se presenta en las zonas del Sistema de Parques Nacionales. Tal como lo reconocieron Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco del proceso de constitucionalidad que culminó con la Sentencia C-361 de 2024, hay presencia de grupos étnicos, incluyendo comunidades negras, en varios de los parques nacionales y áreas protegidas de Colombia.

En muchos casos, el territorio de estas comunidades, entendido como el lugar en el que se desarrolla su cultura y del cual depende su supervivencia, incluye zonas de parque. Es por ello por lo que dichas autoridades (Parques Nacionales y Minambiente) reconocen que se han alcanzado importantes avances para lograr coordinación entre las autoridades étnicas y el Estado, y para garantizar de manera concurrente una administración de estas zonas que resulte tanto efectiva desde una perspectiva de conservación ambiental y de protección de los recursos naturales, como aceptable desde una perspectiva cultural y de la autonomía de los derechos de los grupos étnicos.

Adicionalmente, la dicotomía normativa adoptada por la sentencia, además de ser aparente, desconoce que sentencias como la T-384A de 2014 y T-622 de 2016 han avanzado en la concepción de que la protección del medio ambiente para ser eficaz, operativamente viable y respetuosa de los derechos humanos requiere que se salvaguarden, a su vez, los derechos de los pueblos y comunidades étnicas, puesto que, en múltiples instancias, estos han desempeñado una tarea de defensa de ecosistemas estratégicos a lo largo del territorio nacional, a través de sus prácticas culturales y presencia en estas zonas.

La Sentencia C-361 de 2024 parece dar un giro hacia el pasado constitucional, puesto que se acerca, una vez más, a la idea de los parques sin gente, es decir, a la concepción de que la única manera de conservar las áreas de especial importancia ecológicas es a través de la exclusión de las comunidades que, paradójicamente, han servido como sus protectoras ante la ausencia o incapacidad del Estado para defenderlas.

La protección de la naturaleza y, particularmente, de las áreas estratégicas es un fin imperioso que comparto; pero asumir que este solo sea posible de lograr con el sacrificio de los derechos territoriales colectivos es una conclusión inadecuada desde una perspectiva constitucional que, por demás, ignora que la existencia misma de las áreas de parques naturales ha sido posible, en buena parte, en virtud del trabajo comunitario y de los modos de vida propio de los pueblos y comunidades étnicas quienes debieron convertirse en sus guardianes, desde mucho antes que llegara la institucionalidad del Estado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por otro lado, si bien la Sentencia C-361 de 2024, acertadamente, señala que la prohibición establecida el literal 6) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 representa una limitación al derecho de las comunidades negras a la propiedad colectiva sobre la tierra, por lo que la somete a un juicio integrado de proporcionalidad estricto, considero que es errada la conclusión de que la aplicación de dicho test permite justificar la decisión de exequibilidad simple adoptada por la mayoría.

En primer lugar, encuentro importante precisar que el fin constitucionalmente imperioso de la medida establecida en el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 es proteger el medio ambiente y conservar los recursos naturales, no simplemente garantizar la propiedad de la nación sobre las áreas protegidas como un fin en sí mismo, como pareció entenderlo la mayoría en la decisión adoptada. Lo anterior se deriva del hecho de que la finalidad de protección y conservación ambiental es, precisamente, el objetivo principal que persigue la existencia del Sistema de Parques Nacionales desde su creación.

En segundo lugar, observo que la prohibición contemplada en la disposición analizada no cumple con el criterio de idoneidad, dado que, como lo expresé, los derechos territoriales de los grupos étnicos y la protección del medio ambiente son interdependientes y complementarios. En consecuencia, no se trata de proteger al medio ambiente o a los grupos étnicos, sino de entender que entre ambos puede existir una relación simbiótica e inescindible. Más aún, que la experiencia demuestra que esta relación ya existe.

Así mismo, la ausencia de idoneidad de la restricción en cuestión se confirma al considerar que la titulación colectiva en favor de comunidades negras también persigue fines de protección ambiental y permite dotar a las tierras que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales de características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, tal como lo hace su declaratoria como parque nacional natural. En consecuencia, no se crea en un riesgo adicional a los ecosistemas y recursos naturales de estas zonas al permitir la titulación colectiva en dichas áreas, puesto que su conservación puede lograrse sin impedir el reconocimiento de los derechos territoriales de los grupos étnicos.

En este punto, es necesario considerar que el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades negras, a través de la titulación colectiva, no implica una sustracción del área de las zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, puesto que ambas pueden sobreponerse. En este sentido, la jurisprudencia constitucional, en sentencias como la T-384A de 2014, ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la titulación colectiva de los pueblos étnicos sobre áreas que hacen parte de parques nacionales u otras áreas protegidas.

En tercer lugar, la prohibición de titulación colectiva en zonas que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales no es necesaria, puesto que existen otras alternativas, algunas ya en uso, para compatibilizar las prácticas tradicionales de las comunidades negras con las actividades o usos permitidos en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Así, en la respuesta remitida por Parques Nacionales Naturales de Colombia a la Corte Constitucional en el marco del proceso de constitucionalidad, esta institución menciona la

existencia de un régimen de excepción al general, aplicable tanto a pueblos indígenas como negros, de una política de participación social en la conservación denominada "Parques con la Gente", de estrategias especiales de manejo, y de acuerdos y convenios con autoridades propias de grupos étnicos para la conservación de áreas de parque, los cuales, al ser interpretados y aplicados de manera armónica, y de conformidad con los principios constitucionales, permitirían avanzar hacia una protección armónica y simultánea de la conservación de estas áreas y de los derechos de los grupos étnicos.

Finalmente, concluyo que la medida no es estrictamente proporcional, pues sacrifica de manera injustificada los derechos territoriales de las comunidades negras al negarles la posibilidad de acceder a la titulación colectiva en estas áreas, sin que la prohibición normativa conlleve a un estándar mayor de protección de la naturaleza. Lo anterior se fundamenta en que, según se advirtió, la titulación colectiva, en los términos de la Ley 70 de 1993, también permite dotar a dichas áreas de las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y perseguir la finalidad de protección ambiental que busca lograrse a través de la declaratoria de área de parque.

Espero que, en sentencias posteriores, esta Corte pueda retomar el camino de la armonización entre los principios constitucionales de conservación ambiental y de protección de los derechos de los pueblos y comunidades étnicas, los cuales, conjuntamente, constituyen la base de los derechos bioculturales.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
NATALIA ÁNGEL CABO
A LA SENTENCIA C-361/24

Referencia: expediente D-15514.

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política".

Magistrado ponente:
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria porque considero que la declaratoria de exequibilidad pura y simple del literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 reafirma una visión restringida del territorio y desconoce que, históricamente, las comunidades NARP ha jugado un papel relevante en el cuidado del ambiente en Colombia. En este sentido, a mi juicio, la norma debió declararse exequible bajo el entendido de que es posible titular derechos de propiedad colectiva a pueblos NARP en estas zonas, siempre que su ocupación tradicional y ancestral se haya ejercido de manera previa a la declaratoria del Parque Nacional Natural (en adelante PNN) y su posesión histórica sea compatible con la

conservación ambiental y los fines de protección del Sistema de Parques Nacionales.

En los siguientes apartados, desarrollaré los motivos de mi desacuerdo con la decisión mayoritaria. En primer lugar, expondré las razones por las cuales la titulación de territorios colectivos para comunidades NARP no es incompatible con la protección de parques naturales. Posteriormente, argumentaré que la prohibición contenida en el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993 produce incertidumbre sobre los sistemas consuetudinarios de tenencia que han establecido estas comunidades étnicas, y supone una disminución del estándar de protección del derecho fundamental al territorio.

I. I. Los PNN no son figuras de ordenamiento territorial absolutamente incompatibles con la propiedad colectiva de los pueblos y comunidades NARP

Antes de exponer los argumentos jurídicos de mi desacuerdo con la sentencia C-361 de 2024, presentaré algunos supuestos teóricos a partir de los cuales me aproximo a la noción de territorio y al manejo de áreas protegidas. Este lugar de enunciación constituye la base para demostrar por qué la titulación de propiedad colectiva puede coincidir con la protección de PNN. Mi postura se sustenta, además, en la jurisprudencia constitucional que admite la coexistencia de estas figuras y en estudios que sugieren que su conjugación fortalece los fines de conservación ambiental.

Desde el denominado “giro espacial” en las ciencias sociales, ocurrido a finales de la década de los años ochenta, la comprensión del espacio se amplió. Tras este cambio de paradigma, disciplinas como la geografía se alejaron de visiones estáticas, absolutistas y deterministas que anteriormente concebían los lugares como meros telones de fondo donde ocurren fenómenos sociales. Además de desestabilizar la aparente oposición entre naturaleza y cultura, este enriquecimiento analítico permitió apreciar la confluencia de diversas interacciones en la configuración de los territorios.

Desde esa perspectiva, los estudios de geografía jurídica abordan la relación entre el derecho y el espacio. Por ejemplo, algunas investigaciones en la materia indagan sobre cómo las normas instauran límites espaciales, al tiempo que delimitan identidades sociales y distribuyen prácticas o usos del suelo. En estas discusiones, una de las categorías clave es la de jurisdicción que denota la demarcación jurídica del territorio a través de fronteras o subdivisiones derivadas de la invención e imaginación que el derecho promueve sobre el espacio. En este contexto, la mirada relacional es fundamental para entender que la composición de los límites territoriales, y de las jurisdicciones espaciales, no es jerárquica, estable ni homogénea. Por el contrario, este proceso evidencia pulsos entre centralismo y autonomía local, al igual que desencuentros entre visiones orgánicas y sintéticas.

Como expresión de estas dinámicas dialécticas, los parques naturales han sido una de las herramientas geo-jurídicas empleadas para hacer legible el territorio. No obstante, los traslapes entre éstas y otras figuras de ordenamiento territorial, así como la intersección espacial entre pretensiones de sujetos de especial protección constitucional, confirman que el derecho impone fronteras franqueables y porosas. Esto es así porque las normas que clasifican taxonómicamente el territorio pretenden fragmentarlo en segmentos fijos y determinables. De no transformarse este enfoque, la propiedad pública podría llegar a constituir una forma de exclusión y violencia. Por lo tanto, es importante reconocer que las

instituciones jurídicas contemporáneas, que leen el territorio en términos estáticos, tienen un alcance limitado para resolver las tensiones suscitadas en torno al uso y a la apropiación de la tierra.

Paralelo a este “giro espacial” de las ciencias sociales, en las políticas públicas de conservación ambiental se produjo también un cambio de paradigma. El modelo de parques sin gente, promovido desde la creación del Parque Nacional de Yellowstone en Estados Unidos, fue paulatinamente revaluado. Inicialmente, por la incorporación, en el ámbito internacional, de la noción de biosfera. Posteriormente, por la promoción de esquemas de co-manejo o cogestión de áreas protegidas y, por último, por el posicionamiento de la necesidad de garantizar los derechos de propiedad colectiva en territorios étnicos traslapados con ecosistemas de especial protección. Como se explica en los siguientes párrafos, los anteriores cambios dieron paso a un nuevo modelo en donde el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos étnicos y comunidades locales, que habitan territorios de áreas protegidas, garantiza la conservación de los parques.

Impulsado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el modelo de la biosfera dispuso que en los parques naturales ocupados deben establecerse núcleos de conservación rodeados de zonas de amortiguamiento. Bajo este esquema, en las áreas de amortiguamiento resulta viable el uso de los recursos naturales con fines de subsistencia que no represente un daño permanente a los ecosistemas y al ambiente. El mayor aprendizaje que se desprende del modelo de la biosfera y, particularmente, de la creación de zonas de amortiguamiento, es que su implementación no impidió el deterioro ambiental. Por el contrario, además de no asegurar la tenencia de la tierra ni los medios de vida para las personas que habitan estas áreas, este tipo de diseños jurisdiccionales produce el colapso de los sistemas tradicionales de conocimiento de las comunidades, los cuales permiten la gestión sostenible de recursos naturales.

Por estas razones, posteriormente emergieron apuestas de co-manejo o cogestión de áreas protegidas que pretendieron reforzar la participación de las comunidades en la toma de decisiones. No obstante, estos arreglos también han sido cuestionados por menoscabar las pretensiones territoriales de las comunidades, al alterar sus estructuras de gobierno propio y generar divisiones internas por situarlas en una posición débil frente a autoridades estatales y otros actores.

De ahí que, actualmente, diversas investigaciones, así como iniciativas e instrumentos internacionales, recomiendan que los modelos de manejo de áreas protegidas incorporen el reconocimiento de derechos territoriales de pueblos y comunidades étnicas. En un contexto en que los pueblos étnicos y el ambiente son afectados por escenarios de violencia y explotación ilegal de fauna y flora, la protección y restitución de los sistemas tradicionales y consuetudinarios de tenencia es especialmente relevante para evitar el despojo ambiental y territorial. Aunque por sí sola no asegura el goce efectivo de derechos, la titulación de la propiedad colectiva sí puede constituir una salvaguarda de la relación de conservación sostenida históricamente por ciertas comunidades con el ambiente. Esta alternativa, a mi juicio, parece conciliar mejor los intereses legítimos en tensión dentro de territorios étnicos catalogados como parques naturales.

Bajo este marco, considero que la sentencia C-361 de 2024 promueve una lectura del territorio basada en una visión absolutista del espacio que vacía los parques naturales de los fenómenos sociales que están en constante cambio. Esta perspectiva asume que la protección de estas áreas se puede alcanzar sin reconocer jurídicamente la ocupación histórica de los pueblos NARP. Dicho enfoque reafirma un anclaje territorial según el cual pareciera existir una asociación esencialista y fija entre los grupos humanos y los lugares que habitan.

Así ocurre, por ejemplo, con los pueblos y comunidades indígenas, respecto de quienes se asume que tienen una relación más armónica con el ambiente que la que sostienen los grupos afrodescendientes (a quienes se asocia con minería) o los campesinos (a quienes se vincula con agricultura). Esto se debe a que el ordenamiento jurídico, especialmente el Decreto 662 de 1977 y la sentencia T-384A de 2014, reconoce la coexistencia de resguardos indígenas y áreas de PNN, mientras que la norma impugnada y de la sentencia de la cual me aparto excluyen esa posibilidad para los territorios de los pueblos NARP, sin que exista justificación para ello.

En ese sentido, una comprensión amplia del concepto de territorio invita a reflexionar sobre las asociaciones que se tejen alrededor del uso de las áreas protegidas por parte de las comunidades NARP. Ejemplos de ocupaciones NARP traslapadas con áreas de parques y que respetan los usos de estos fueron reseñados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como son los casos de Bahía Málaga y de Sanquianga. Estos ejemplos desestabilizan los imaginarios alrededor de la ocupación de los pueblos NARP en zonas de parques que asumen su incompatibilidad. En consecuencia, se requiere una mirada relacional que aprecie la conjugación de diversos factores sociales y ecológicos para evitar jerarquizaciones basadas en criterios esencialistas y definidos sobre la población afrocolombiana.

Por otro lado, esta Corporación cuenta con una línea jurisprudencial consolidada según la cual en un mismo territorio pueden concurrir simultáneamente varias categorías 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 que no son adjudicables y áreas de parques naturales; y 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.

Estas decisiones demuestran que existen medios alternativos idóneos que cumplen el fin de proteger el ambiente y garantizar los derechos al territorio y la propiedad colectiva de los pueblos NARP y que, a su vez, son menos lesivos que la prohibición contenida en la norma demandada. Así, es posible la adopción de esquemas de manejo ambiental en las áreas en las que concurre la propiedad colectiva de ciertos grupos y los parques naturales o la cotitularidad, como indicó el Ministerio de Ambiente en su intervención en este proceso.

En contravía del anterior cambio de paradigma en los modelos de conservación y las posibilidades que brinda la misma jurisprudencia constitucional para hacer compatible la titulación en áreas protegidas, en la sentencia C-361 de 2024, la posición mayoritaria asumió el criterio maximalista de preservación, ya revaluado, de parques sin intervención humana. Este criterio es insuficiente en el escenario actual marcado por la triple crisis ligada al cambio climático, a la pérdida de biodiversidad y a la contaminación, el cual impone la necesidad de tomar acciones urgentes para mitigar los efectos del calentamiento global en los parques naturales. Así, los estudios basados en evidencia señalan que comunidades indígenas, locales y NARP juegan un rol fundamental en la conservación y que la titularidad de su ocupación ancestral es un elemento de justicia ambiental. En el caso colombiano, varias investigaciones muestran que los pueblos étnicos han contenido la deforestación y las actividades ilícitas en áreas de parques. Además, existen datos que prueban cómo la titulación a comunidades NARP en áreas protegidas disminuye la deforestación.

Por tanto, destaco que la preservación del ambiente no contradice los fines de titulación a las comunidades étnicas. Por ejemplo, el Marco Mundial Kunming-Montreal, que desarrolló los resultados de la 15ava Conferencia de las Partes sobre el Convenio de Biodiversidad Biológica, reconoce el importante rol de los pueblos indígenas y las comunidades locales como custodios de la diversidad biológica a través de procesos asociados a la restauración, conservación y utilización sostenible de los recursos naturales. En este sentido, las sentencias T-361 de 2017, T-021 de 2019 y SU-123 de 2019 de la Corte Constitucional, así como la opinión consultiva 023 de 2017 de la Corte IDH, resaltan que la conservación de los ecosistemas solo tendrá eficacia si se convocan a las comunidades y a los pueblos a dicha tarea. Asimismo, la Corte señaló en sentencia C-300 de 2021 que, en el caso de las comunidades campesinas que desarrollan actividades en los páramos, la evidencia científica demuestra que los campesinos y campesinas han realizado actividades de preservación, conservación y uso sostenible de recursos. Por último, en el caso colombiano, los fines de conservación de los parques se enfrentan a la imposibilidad práctica que, en muchas áreas protegidas, ha tenido el Estado para cumplir la normatividad, proteger la biodiversidad y evitar los procesos de degradación ambiental derivados de colonizaciones con propósitos de explotación comercial y del crimen organizado.

A diferencia de lo señalado por la mayoría, estimo que más que un proceso de sustracción del dominio estatal, en casos de titulación de la propiedad colectiva en parques, se da un fenómeno de superposición que refuerza y beneficia la preservación ambiental.

. La norma desprotege la ocupación ancestral y los derechos territoriales de los pueblos y comunidades NARP

La declaratoria de exequibilidad desprotege la ocupación ancestral y los derechos territoriales de las comunidades NARP. Primero porque sugiere que la titulación es contraria a la preservación, y cuestiona los acuerdos celebrados entre las autoridades ambientales y los pueblos afrodescendientes. Segundo porque la sentencia termina por establecer un estándar de protección inferior del derecho al territorio y a la propiedad colectiva, en comparación con el garantizado por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los

artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En relación con el primer punto, al indicar que la prohibición de adjudicación resulta proporcional, la decisión sugiere que los acuerdos entre la Unidad de Parques Nacionales Naturales y los pueblos NARP para la conservación ambiental y el derecho de propiedad colectiva son opuestos. La sentencia C-361 de 2024, al realizar el juicio de proporcionalidad en nivel estricto, considera que la propiedad colectiva desconoce el fin imperioso de conservación ambiental que persigue la disposición impugnada. Si los acuerdos avalaban la presencia de las comunidades NARP en zona de parques, estos desatendían ese propósito constitucional de salvaguarda de los ecosistemas. No obstante, esta idea ignora que la Ley 70 de 1993 tiene un componente de protección y conservación ambiental, la cual se defendió desde la comisión especial creada para regular el artículo 55 transitorio de la Constitución y el trámite legislativo de dicha ley, así como el papel que han tenido las comunidades NARP en la protección de los ecosistemas.

Además, la decisión adoptada en la sentencia C-361 de 2024 pone en riesgo los acuerdos jurídicos entre las autoridades ambientales y las comunidades NARP para compatibilizar los derechos territoriales de esos pueblos y la conservación ambiental, los cuales son frágiles desde el punto de vista jurídico, como demuestra la realidad. Por ejemplo, en el caso del Parque Nacional Uramba-Bahía Málaga, los acuerdos entre la Unidad de Parques Nacionales Naturales y los Consejos Comunitarios se rompieron debido a que aquella entidad, al delimitar el área del parque, incluyó zonas de ocupación ancestral. De la misma forma, en el Parque Nacional Natural de los Katíos, Sanquianga, y Farallones, el incumplimiento de acuerdos previos limitó los derechos territoriales de la comunidad NARP que habita en esa área. Por último, los procesos de titulación de la ocupación ancestral ejercida por las comunidades negras del Caserío Orika se vieron afectados por la superposición con el Parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo.

Esta fragilidad jurídica genera tensiones en la gobernanza territorial y ambiental y es un foco de conflictos en las áreas de ocupación ancestral. De esta manera, los procesos de ocupación territorial de las comunidades NARP se han restringido por barreras institucionales que, como consecuencia, producen (i) desconocimiento de los derechos ancestrales de tales comunidades y (ii) la coexistencia de normatividad que genera conflictos territoriales.

En relación con que la declaratoria de exequibilidad establece un estándar de protección inferior del derecho al territorio y a la propiedad colectiva, la sentencia C-361 de 2024 impide que se constituyan dichos derechos en las áreas de Parques Nacionales Naturales, de forma que, en principio, solo procede el derecho de prelación o la autorización de usos de los recursos naturales. Sin embargo, un reconocimiento territorial a partir de esas figuras implica que las comunidades NARP no tengan certeza jurídica de sus derechos ancestrales y de propiedad colectiva, elementos centrales del derecho al territorio. Sin este contenido jurídico, es posible: (i) revocar sus derechos territoriales y desplazar a la comunidad; (ii) generar una mayor vulnerabilidad a situaciones de pobreza extrema debido a la falta de posesión y acceso a sus territorios; (iii) dificultar el acceso a los sistemas tradicionales de salud porque no pueden acceder a su medicina ancestral; y (iv) desproteger a los pueblos NARP frente a los actores armados. Esta situación de incertidumbre se agrava si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el Auto 005 de 2009, muchas comunidades NARP sufren en mayor medida las

consecuencias del conflicto armado, lo que les impide gozar de forma efectiva de muchos de sus derechos.

A mi juicio, la norma acusada debió declararse exequible bajo el entendido de que es posible titular derechos de propiedad colectiva a pueblos NARP en estas zonas, siempre que su ocupación tradicional y ancestral se haya ejercido de manera previa a la declaratoria del Parque Nacional Natural y su posesión histórica sea compatible con la conservación ambiental y los fines de protección del Sistema de Parques Nacionales. En efecto, por un lado, declarar la exequibilidad de la norma demandada, como lo decidió la mayoría, interfiere con los derechos de propiedad y con la ocupación ancestral de los pueblos NARP y genera impactos en una población que históricamente ha vivido en áreas de parques. Por ejemplo, en zonas de parques naturales habitan más de 22.000 personas y el territorio del Pacífico contiene el mayor número de habitantes de dichas áreas, con un 37% del total de las 22.000 personas señaladas. Por otro lado, declarar la inexecutable de la norma, como lo pretendían los demandantes, podría afectar la facultad de constitución de nuevos parques naturales, cuando no se evidencia ocupación ancestral. En conclusión, la alternativa propuesta representaba una ponderación adecuada entre los principios en tensión y una nueva vía para resolver la superposición de las tierras comunales de los pueblos NARP con las áreas de parque natural.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Fecha ut supra.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada