

Sentencia C-361/24 (agosto 29)
Expediente D-15.514
M.P. Vladimir Fernández Andrade

Corte declaró exequible la exclusión de las áreas del Sistema de Parques Nacionales de la posibilidad de adjudicación colectiva a favor de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

1. Norma demandada

**«LEY 70 DE 1993
(agosto 27)**

Diario Oficial No. 41.013, de 31 de agosto de 1993

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. (...))»

2. Decisión

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".

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte estudió una demanda contra el literal g) del artículo 6 de la Ley 70 de 1993, disposición conforme a la cual las áreas del Sistema de Parques Nacionales no son susceptibles de adjudicación en la modalidad de propiedad colectiva a favor de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales (en adelante NARP).

En criterio de los demandantes, la exclusión de dichas áreas de la posibilidad de titulación colectiva desconoce los mandatos derivados de 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 –que constituyen bloque de constitucionalidad–, en relación con la garantía 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 (primer cargo de inconstitucionalidad), así como la protección de que son titulares en su condición de grupos étnicamente diferenciados (segundo cargo de inconstitucionalidad).

Luego de analizar la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala propuso, como problema jurídico, determinar si la disposición parcialmente censurada, al prohibir que las áreas del Sistema de Parques Nacionales sean objeto de adjudicación colectiva, infringe los preceptos constitucionales señalados como parámetros de validez, en tanto que, a juicio de los actores, tal prohibición del Legislador hace nugatoria la garantía constitucional de la propiedad colectiva respecto de las tierras ancestralmente ocupadas por las comunidades NARP, como elemento constitutivo de la identidad étnica y la integridad de estas comunidades, cuya protección especial emana del mandato superior de preservación de la diversidad cultural y es, por tanto, deber estatal.

En orden a dilucidar el anterior interrogante, se abordaron, como ejes temáticos, (i) el 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.

Al emprender el estudio de mérito, la Corte optó por examinar de manera conjunta ambas censuras, teniendo en cuenta que el derecho fundamental a la propiedad colectiva de las tierras que las comunidades NARP han ocupado históricamente y la protección de que esas comunidades son titulares en su condición de grupos étnicamente diferenciados, aunque se plantearon en la demanda como cargos separados, en realidad gravitan 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.

A partir de 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, la Sala Plena examinó la aparente tensión entre el principio de diversidad étnica y cultural, por un lado, y el principio de protección del medio ambiente, por el otro.

Tras este análisis, la Sala Plena 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 recogida 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, por último, (iii) que se trata de una medida 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. En consideración a lo anterior, la Corte encontró que, a la luz de los cargos objeto de escrutinio, la exclusión de adjudicación colectiva a favor de las comunidades NARP de las áreas del Sistema de Parques Nacionales, en los términos en que se prevé en la norma acusada, no es incompatible con el ordenamiento superior.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Las magistradas **Natalia Ángel Cabo y Diana Fajardo Rivera salvaron voto** frente a la decisión adoptada por la Sala Plena. El magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar manifestó aclaración de voto**.

La **magistrada Ángel Cabo** salvó su voto, pues consideró que la Corte debió optar por una exequibilidad condicionada que, al tiempo de preservar la protección de los parques naturales, también salvaguarde la ocupación ancestral de los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros (NARP). En su propuesta, la norma podría haberse declarado exequible bajo el entendido de que está prohibido titular a pueblos afrodescendientes zonas calificadas como parques naturales, con excepción de que la comunidad negra, raizal y palenquera haya ejercido una ocupación tradicional y ancestral previamente a la declaratoria de Parque Nacional Natural y su posesión histórica sea compatible con la conservación ambiental y los fines de protección del Sistema de Parques Nacionales.

A la magistrada Ángel Cabo le preocupa la declaratoria de exequibilidad simple del literal g) del artículo 6° de la Ley 70 de 1993, pues no solo no hay seguridad de que los acuerdos alcanzados entre la Unidad de Parques Nacionales Naturales y las comunidades NARP, sobre la protección de los ecosistemas y la extensión del territorio ancestral, sean asegurados. De hecho, consideró que la sentencia C-361 de 2024 termina por establecer un estándar de protección inferior del derecho al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos NARP en comparación con el garantizado por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

A su vez, la magistrada Ángel Cabo consideró que la postura de la mayoría refleja una visión limitada del territorio, que deja de lado su carácter interrelacional. Un enfoque más amplio entendería que la preservación del medio ambiente también debe tener en cuenta la presencia histórica de comunidades que han tenido un papel vital en su cuidado. Así mismo, sostuvo que la sentencia C-361 de 2024 no otorgó el peso que merece el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, los precedentes constitucionales establecidos en las sentencias T-361 de 2017, SU-123 de 2018 y T-021 de 2019 y los diversos estudios académicos que respaldan nuevos modelos de conservación, en los que se reconoce que los derechos de ocupación ancestral de los pueblos NARP fortalecen los fines de protección ambiental del Sistema Nacional de Parques Nacionales.

Por último, la magistrada Ángel Cabo recordó que el precedente constitucional ha reconocido la posibilidad de que en un mismo espacio concurren varias categorías de derechos territoriales de pueblos étnicos diversos y vulnerables. Ejemplo de esto incluyen: parque nacional y resguardo indígena (sentencia T-384A de 2014); zonas de reserva campesina, territorios ancestrales indígenas y parques naturales (sentencia T-090 de 2023); baldíos inadjudicables, parques naturales y propiedad colectiva de pueblos

afrodescendientes (sentencia T-680 de 2012); así como bienes fiscales inadjudicables y propiedad colectiva de pueblos afrodescendientes (sentencia T-117 de 2017). Estos casos demostraban que la Corte ha reconocido alternativas menos lesivas que podrían y deberían haberse contemplado en esta oportunidad.

La **magistrada Fajardo Rivera**, por su parte, consideró que la decisión de exequibilidad simple desconoce el derecho fundamental a la propiedad colectiva sobre la tierra de las comunidades negras, el cual se fundamenta, entre otros, en los artículos 1, 7, 93 y transitorio 55 de la Constitución Política, así como en los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT.

Para la magistrada, la declaratoria de exequibilidad simple se soportó en una lectura fragmentada e insuficiente del orden constitucional y de la realidad social; una lectura que, en lugar de reconocer la ocupación y la vida ancestral en los territorios, fijó, de entrada, una tensión entre la protección de la naturaleza y los derechos de los pueblos étnicos afrocolombianos. Y por ello mismo, en lugar de armonizar los distintos principios y valores involucrados, la mayoría se decantó por un modelo de decisión en el que necesariamente debía subordinarse en todos los casos uno de los objetivos en función del otro.

Esta dicotomía, además de aparente, desconoce los avances que esta misma Corte Constitucional ha defendido a partir del concepto de derechos bioculturales, por ejemplo, en la Sentencia T-622 de 2016, bajo el entendido que la protección del medio ambiente y los derechos territoriales de los grupos étnicos son fines interdependientes, constituyendo así la base de los derechos bioculturales.

La protección de la naturaleza y, particularmente, de las áreas estratégicas es un fin imperioso que la magistrada Fajardo comparte; pero asumir que este solo sea posible de lograr con el sacrificio de los derechos territoriales colectivos es una conclusión problemática para el juez 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 propios de las comunidades étnicas quienes debieron convertirse en sus guardianes, desde mucho antes que llegara la institucionalidad del Estado. En este sentido, 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.

Aunque la mayoría consideró que la prohibición de titulación colectiva en áreas del Sistema de Parques Nacionales superaba el juicio estricto de

proporcionalidad, la magistrada Fajardo consideró que la ponderación efectuada en este caso desconoció que:

(i) 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.

(ii) La medida no cumple con el criterio de idoneidad, dado que los derechos territoriales de los grupos étnicos y la protección del medio ambiente son interdependientes y complementarios. Además, porque la titulación colectiva también persigue fines de protección ambiental y permite dotar a las tierras que hacen parte del sistema de parques nacionales de características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

(iii) La medida 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.

(iv) 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.

Finalmente, la magistrada Fajardo señaló que esta decisión privilegia una lectura formal del derecho a la propiedad y sus atributos, lo que impidió a la mayoría imaginar otros caminos posibles de armonización.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia