

Sentencia T-046/21

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Reconocimiento constitucional

TERRITORIO DE COMUNIDADES INDIGENAS-Protección y reconocimiento internacional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN TITULACION DE TERRITORIOS INDIGENAS-Debe respetar un plazo razonable para la culminación

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE GRUPOS ETNICOS SOBRE TERRITORIOS-Marco normativo

RESGUARDO INDIGENA-Naturaleza jurídica/CONSTITUCION DE RESGUARDOS INDIGENAS-Normatividad y trámite

PROPIEDAD COLECTIVA DE PUEBLOS INDIGENAS-Derecho a constituir resguardos

La constitución de los resguardos garantiza a los pueblos indígenas el acceso a una tierra en la que pueden desarrollar, adecuadamente, sus tradiciones y costumbres, así como, mejorar la calidad de vida de sus integrantes, teniendo en cuenta la relación que se establece entre estas comunidades y sus territorios, para la preservación de su cultura y el respeto hacia sus valores espirituales. Lo anterior permite corroborar el carácter fundamental del derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas, lo que implica que el reconocimiento se dé en plazos oportunos.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA DE COMUNIDAD INDIGENA-En representación de miembros de la comunidad

Como titulares de derechos, sus dirigentes y miembros pueden actuar en sede de tutela para la protección de los derechos de la comunidad. Del mismo modo, pueden hacerlo las organizaciones creadas para la defensa de sus derechos y la Defensoría del Pueblo¹. La Corte ha sostenido que la Defensoría del Pueblo y organizaciones creadas para la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas también son competentes para interponer la acción de tutela.

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA Y AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por dilación injustificada en el trámite de constitución de resguardo de los pueblos indígenas

Referencia. Expedientes T-7.899.762 y T-7.910.085 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por: i) Ramón Esteban Laborde Rubio – Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario- en representación de la comunidad indígena de Sardina (T-7.899.762); y ii) Ramón Esteban Laborde Rubio – Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario- en representación de la comunidad indígena del Resguardo Rio Alto San Juan (T-7.910.085).

Magistrado ponente

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., primero (1) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala Séptima Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 3 de marzo de 2020, que negó el amparo invocado por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario en representación de la Comunidad indígena de Sardina (expediente T-7.899.762); y el fallo del 26 de julio de 2019, dictado por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá que negó las pretensiones presentadas por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario en representación de la Comunidad indígena del Resguardo Rio Alto San Juan (expediente T-7.910.085).

I. ANTECEDENTES

Elementos comunes en las acciones de tutela acumuladas

1. El señor Ramón Esteban Laborde Rubio, Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, interpuso acción de tutela en representación de las comunidades indígenas de La Sardina ubicada en el municipio de El Bagre, Antioquia y el Río Alto San Juan ubicada en el municipio de Urabá, Antioquia, al considerar vulnerados los derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos, al ejercicio del gobierno propio, al mínimo vital, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana, como lo reconoció la Corte en la sentencia T-025 de 2004, donde se declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos fundamentales de la población víctima del desplazamiento forzado.

1. Advirtió que mediante el Auto 266 de 2017 se determinó que persiste el estado de cosas inconstitucional y puntualmente ordenó a la ANT poner “en marcha una estrategia inmediata de trabajo para avanzar de manera gradual y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios étnicos, en especial, de aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgo conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada”.

1. El representante del Ministerio Público expuso que existe un déficit en el reconocimiento y efectividad de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, ya que los procedimientos de clarificación para la reafirmación de la seguridad jurídica de los títulos de resguardos, padecen demoras irrazonables de años y en ocasiones décadas, producto de la falta de coordinación interinstitucional. En tal sentido advirtió una masiva y generalizada vulneración de los derechos territoriales fundamentales de los pueblos indígenas.

1. En orden a lo expuesto eleva pretensiones individuales y estructurales. En cuanto a las primeras solicita: i) declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia

de derechos territoriales de los pueblos indígenas; ii) ordenar que se adopten las medidas legislativas, administrativas institucionales y financieras para superar el estado de cosas inconstitucional; iii) ordenar al Gobierno nacional, al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Tierras -ANT y a las demás autoridades competentes, que adopten la política pública en la materia, en concertación con las comunidades indígenas; iv) ordenar a la ANT que elabore un plan para evacuar la totalidad de las solicitudes de procedimientos territoriales indígenas; v) ordenar a las autoridades catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que suministren la información y certificados catastrales que se requiera; vi) ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación -DNP, adoptar las medidas para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional.

Hechos específicos de cada caso

Expediente T-7.899.762 (Comunidad indígena La Sardina)

Hechos

1. En el acta de acuerdos logrados entre los pueblos indígenas que participaron en la Minga Social Indígena y Popular y el Gobierno Nacional del 19 al 23 de octubre de 2013 en el resguardo La María (Piendamó, Cauca), el Gobierno se comprometió a documentar, evacuar y presentar al Consejo Directivo del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT), 400 expedientes sobre la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas. Dentro de estos expedientes se encuentra la constitución del resguardo indígena de La Sardina, de la etnia Zenú ubicado en el municipio El Bagre, Antioquia. El 24 de noviembre de 2016, la ANT resolvió avocar el conocimiento del expediente de constitución de resguardo indígena La Sardina².

1. El 28 de noviembre de 2016 la ANT decidió iniciar de oficio el procedimiento de constitución de resguardo indígena La Sardina, en atención a lo consagrado en el artículo

2.14.7.3.1. del Decreto 1071 de 2015. En consecuencia, dispuso la realización de la visita establecida en el artículo 2.14.7.3.43 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2017 y la ejecución del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras.

1. La etapa publicitaria de la anterior decisión se surtió de la siguiente manera: i) se comunicó al representante legal del resguardo; ii) se informó al Procurador Judicial Ambiental y Agrario de Antioquia; iii) se publicó durante 10 días hábiles (del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2016) en la Alcaldía del Municipio El Bagre el acto de inicio del procedimiento, con el objetivo de informar a las personas que se consideren con derecho a intervenir en el procedimiento.

1. Como consta en el expediente⁴, del 19 al 23 de diciembre de 2016 se llevó a cabo visita al resguardo La Sardina de la etnia Zenú. En dicha visita, mediante acta se reiteró la necesidad de: “(...) constituir el resguardo, en beneficio de la comunidad indígena La Sardina, con un área aproximada de 30 Has, correspondiente a tierras de un lote de terreno ubicado en el paraje la Manzana del municipio de el Bagre”. Además, sobre la tenencia de tierras se indicó que: “Por consecuencia del desplazamiento forzado se asentaron en el territorio actual a finales de la década de los 80, en un lote cedido por una persona que lo explotaba para la minería. Pretenden ampliar su territorio para la explotación de la ganadería y la agricultura”. Por último, en el acápite de observaciones se dejó la siguiente constancia: “Por los procesos de colonización, evangelización y cercanía con centros urbanos, la comunidad presenta una notoria pérdida cultural. Gran influencia de la minería en la parte ambiental económica y cultural”.

1. El 29 de agosto de 2018 se elaboraron los estudios jurídicos de títulos y se remitió el expediente al Ministerio del Interior para que emitiera concepto favorable para la constitución del resguardo. El Ministerio realizó devolución del expediente para que se

completara la información conforme a lo establecido en el capítulo 3 del Decreto 1071 de 2015, debido a la ausencia de la solicitud de constitución del resguardo en el expediente.

1. A partir de lo anterior, la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT (radicado 20205100039871 del 16 de enero de 2020), informó al Ministerio de Interior que conforme a lo establecido en los acuerdos con la MINGA La María, se dio inicio al proceso de constitución del resguardo indígena La Sardina, teniendo en cuenta la facultad otorgada en el artículo 2.147.3.1 del Decreto 1071 de 2015. En vista de lo anterior, se anexó oficio enviado por la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, el 5 de diciembre de 2019, mediante la cual se anexó el acta de priorización del Resguardo Indígena La Sardina.

1. La ANT informó que remitió nuevamente el procedimiento de constitución del resguardo indígena La Sardina al Ministerio de Interior, para que emitiera concepto previo en correspondencia con el artículo 2.14.7.3.6 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015.

1. Teniendo en cuenta que no se ha resuelto definitivamente la solicitud de constitución del resguardo indígena La Sardina, la parte actora solicita: (i) conceder el amparo de los derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos, al ejercicio del gobierno propio de las comunidades indígenas, al mínimo vital, al debido proceso y a la dignidad humana; y (ii) se ordene a la ANT que en un término no mayor de 48 horas, culmine la actuación administrativa de constitución a favor de resguardo indígena La Sardina.

Trámite procesal a partir de la acción de tutela

1. Mediante auto del 19 de diciembre de 2019, el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito dispuso: i) avocar la acción de tutela ii) vincular a la Presidencia de la Republica, al Ministerio

del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, a la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y iii) oficiar a la accionada y a los vinculados.

Respuestas de las entidades accionadas

1. Comisión Nacional de Territorios Indígenas. Da respuesta a la solicitud adjuntando el informe de “estado de cosas inconstitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas”⁶, señalando que, a pesar de que se registran 768 resguardos indígenas dentro de las violaciones sistemáticas al derecho de propiedad colectiva por parte del Estado se encuentran cerca de 900 solicitudes de comunidades indígenas a las que no se les han reconocido sus territorios ancestrales, datos que han sido reafirmados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷.

1. Recomiendan la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en materia de territorios indígenas, con el objetivo de poner fin a la crisis de los derechos de los pueblos indígenas, se adopten las políticas estructurales y se doten de capacidad de decisión a los funcionarios públicos delegados ante la Comisión Nacional de Territorios Indígenas. En consecuencia, solicita que se acceda tanto a las pretensiones estructurales como a las del caso concreto.

1. Instituto Geográfico Agustín Codazzi⁸. Indicó que no posee la competencia para adelantar procedimientos o tomar decisiones sobre la constitución, reestructuración y ampliación de resguardos indígenas; por lo tanto, se configuraría una falta de legitimación por pasiva.

1. El Departamento Nacional de Planeación⁹. Expuso que dentro de sus funciones no está la construcción y el saneamiento de resguardos indígenas, cargos que incumben a la ANT,

entidad que cuenta con un proyecto de inversión denominado “implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”, el cual contó con una asignación presupuestal de 24.000 millones, recursos que pueden ser empleados en la consecución de las pretensiones establecidas en esta tutela.

1. Superintendencia de Notariado y Registro¹⁰. Expresó que por medio del artículo 4° del Decreto 2723 de 2014 se estableció que el objeto de dicha entidad radica en la orientación, vigilancia, control e inspección de los servicios públicos, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la administración del servicio público registral inmobiliario, por lo que no ha faltado a sus obligaciones.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito público¹¹. Manifestó que no les constan los hechos expuestos por el accionante y que dicha entidad no intervino de ninguna manera en tal acontecimiento, dado que sus funciones no se encuentran relacionadas con aprobar la constitución de los resguardos indígenas, emitir conceptos sobre su viabilidad, expedir resoluciones de constitución, ampliarlos, reestructurarlos o sanearlos.

1. Presidencia de la Republica¹². Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, al mismo tiempo ser desvinculada de los efectos de la decisión tomada en caso de ser favorables para el accionante. Además, requirió que se abstuviera de declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, debido a que se trata de una decisión que únicamente debe ser adoptada por el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

1. Ministerio de Interior¹³. Solicitó su desvinculación del proceso por la falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que desde la expedición de la Ley 135 de 1961 la competencia para el reconocimiento de derechos sobre la tierra a las comunidades indígenas le pertenece a la ANT, quien figura como órgano legalmente autorizado responsable de impulsar, orientar y decidir en el proceso de legalización territorial indígena, competencia establecida en el

artículo 1° del Decreto 2363 de 2015. Consideró que la ANT realizó las actuaciones procedentes para la constitución de la reserva indígena resguardo La Sardina del municipio de El Bagre, cumpliendo con lo establecido en el título 7°, capítulo 3° del Decreto 1071 de 2015.

1. La Agencia Nacional de Tierras señaló que frente a los hechos y pretensiones interpuestas por el accionante la subdirección de asuntos étnicos, dependencia a cargo del asunto, proporcionó un informe del 17 de enero de 2020 en el cual se consignó que “La ANT siendo conocedora de la precaria situación de tenencia de tierras de la comunidad Zenú La Sardina y teniendo de presente lo establecido en los acuerdos de la MINGA La María, donde se realizó la priorización del Resguardo Indígena La Sardina, decide iniciar de oficio el procedimiento de constitución del resguardo indígena, el cual ha surtido las siguientes etapas conforme al procedimiento establecido en el Decreto Único reglamentario 1071 de 2015”.

1. Hizo alusión a todas las etapas adelantadas para la constitución del resguardo La Sardina. Para ello advirtió que se encuentra pendiente del concepto del Ministerio del Interior, por lo que una vez se cumpla esta etapa se procederá a la aprobación por parte del Consejo Directivo de la ANT. En atención a lo expuesto solicitó declarar la carencia actual de objeto por hecho superado y, en consecuencia, se dé por terminado el presente trámite.

Sentencias objeto de revisión

1. Primera instancia. El 24 de enero de 2020 el Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá negó el amparo. Consideró que la ANT había realizado actuaciones procedentes para la constitución de la reserva indígena resguardo La Sardina. Además, se encuentra a la espera de que el Ministerio del Interior de concepto favorable, por lo que conminó a dicha entidad para que garantizara el debido proceso administrativo de la comunidad indígena del resguardo La Sardina y cumpliera con esta etapa.

1. Impugnación. La parte accionante impugnó la decisión de primera instancia¹⁶. Indicó que los argumentos expuestos por el Ministerio del Interior y por la ANT demostraban la vulneración al debido proceso y la negación injustificada del derecho fundamental al territorio que le asiste a la comunidad indígena La Sardina. El a quo desconoció que las actuaciones no se dieron dentro del plazo razonable y que la ANT no ha culminado el procedimiento. Mencionó que la Constitución consagra el debido proceso, el cual se aplica para todas las actuaciones judiciales y administrativas y se extiende a la titulación de tierras.

1. Explicó que, la Corte en la sentencia T-153 de 2019 acogió los lineamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en ese contexto, estableció que las dilaciones administrativas referentes a las solicitudes de titulación generan incertidumbre en las comunidades étnicas, violentando el derecho al debido proceso administrativo.

1. Segunda instancia. El 3 de marzo de 2020 la Sala Séptima Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la sentencia de primera instancia al considerar que el trámite de constitución del Resguardo La Sardina se encontraba en su última fase, esto es, el concepto previo por parte del Ministerio del Interior para la aprobación del Consejo Directivo de la ANT. Por lo anterior, enfatizó que si el accionante consideraba que la parte accionada había desatendido lo que dispone el capítulo 3° del Decreto 1071 de 2015, debía iniciar la acción de cumplimiento.

Expediente T-7.910.085 (comunidad indígena del resguardo Río Alto San Juan)

1. El 25 de junio de 2017¹⁷ la comunidad indígena Río Alto San Juan, ubicada en el municipio de Urabá, Antioquia, solicitó a la ANT iniciar el procedimiento de constitución de reserva indígena, teniendo en cuenta que dicha comunidad se encuentra en un alto nivel de vulnerabilidad que amenaza su existencia física y cultural¹⁸. La solicitud de constitución del

Resguardo Indígena Altos de San Juan se encuentra enmarcada dentro del Plan de Salvaguarda Étnica, ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado, buscando la preservación y la protección de las personas que habitan el territorio.

1. Mediante Auto del 17 de julio de 2017¹⁹ la ANT inició formalmente el procedimiento de constitución del resguardo. Además, en el mismo pronunciamiento se programó la realización de la visita contemplada en el artículo 2.14.3.4 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2017 y la ejecución del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras del 7 al 13 de agosto de 2017.

1. Explicó que la etapa publicitaria de la decisión de dar inicio al procedimiento administrativo se surtió de la siguiente manera: i) se comunicó al representante legal del Resguardo; ii) se informó al Procurador Judicial Ambiental y Agrario de Antioquia; y iii) con el objetivo de informar a las personas que se consideren con derecho a intervenir en el procedimiento, se publicó durante 10 días (18 de julio al 3 de agosto de 2017) hábiles en la Alcaldía del municipio de Urabá el Acto de inicio del procedimiento.

1. Afirma que se efectuó la visita a la comunidad del 7 al 13 de agosto de 2017²⁰. En esta diligencia se elaboró un estudio socioeconómico a fin de determinar los diferentes aspectos relacionados con la posesión, tenencia, propiedad, concertación, distribución y disponibilidad de las tierras, así como el uso y aprovechamiento de las que estuvieren ocupando. En aquella oportunidad se consignó: “Se pretende constituir con 4 predios adquiridos por la gobernación de Antioquia ubicados en el corregimiento el Rayo y predio Donado de la comunidad el Polvillo, quebrada del medio la vereda”.

1. Manifestó que, habiéndose surtido las etapas mencionadas, a la fecha de presentación de la acción de tutela no se tenía conocimiento del estado del procedimiento administrativo. Basado en lo anterior solicitó: (i) conceder el amparo de los derechos fundamentales al

territorio, a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos, al ejercicio del gobierno propio de las comunidades indígenas, al mínimo vital, al debido proceso y a la dignidad humana; y (ii) ordenar a la ANT que en un término no mayor de 48 horas culmine la actuación administrativa de constitución a favor de resguardo indígena Río Alto San Juan, terminando las actuaciones administrativas de conformidad con el Decreto 1071 de 2015.

Trámite procesal a partir de la acción de tutela

1. Mediante Auto del 18 de diciembre de 2019 el Juzgado Veintiséis Laboral del Circuito de Bogotá avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y dispuso vincular al Ministerio de Interior, a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI, Consejo Directivo de la ANT, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Presidencia de la Republica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación -DNP21.

Respuestas de las entidades accionadas22

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público23. Informó que una vez revisado el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF se encontró que el monto apropiado para el presupuesto de inversión en la ANT para la vigencia 2019 es de \$316.424,3 millones, de los cuales \$34.000 millones corresponden al proyecto de inversión: Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional.

1. La Agencia Nacional de Tierra. Indicó que la Dirección de Asuntos Étnicos determina la atención a partir de criterios de priorización y de un plan meticulosamente diseñado, donde se encuentran identificados los casos vinculados con el cumplimiento de órdenes judiciales orientadas a la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado por la Corte a través de la sentencia T-025 de 2004.

1. Explicó que los criterios de priorización radican en solicitudes de la vigencia 2019, que beneficia a los pueblos y comunidades étnicas amparados con los autos 004 y 005 de 2009 de la Corte. Así, la ANT proyectó para el 2019 adelantar 264 procedimientos, discriminados en 188 para comunidades indígenas y 76 para comunidades afrodescendientes.

1. Agregó que ha iniciado una revisión del repositorio de expedientes transferidos del INCODER, con el fin de establecer el universo de solicitudes y su respectivo estado. El resultado de esa labor arrojó un repositorio aproximado de 1515 solicitudes, 1136 de ellas corresponden al rezago entregado por el INCODER y 379 presentadas en vigencia de la ANT, de las cuales 1189 son de comunidades indígenas y 326 de comunidades afrodescendientes.

1. Advirtió que las actuaciones administrativas se van consolidando de acuerdo con la viabilidad técnica y jurídica de cada caso, y si bien éstas deberían surtirse acorde a los términos legalmente establecidos para ello, debido a las circunstancias particulares de cada caso, es posible que en determinadas situaciones el trámite demande un mayor espacio de tiempo.

1. Afirmó que antes de llegar hasta la instancia de aprobación del proyecto de acuerdo de constitución de un resguardo indígena, es importante resaltar que en el curso de los procedimientos de legalización puede suceder que las comunidades no cuenten con tierras suficientes y que sea necesario surtir un proceso de compra, cuyo trámite en condiciones normales demora por lo menos 8 meses. Destacó que en otros casos los comuneros deben primero agotar procesos de donación de sus tierras a favor de la comunidad, para así consolidar la aspiración territorial destinada a la legalización, circunstancia que puede demorar años.

1. Explicó que existen muchas particularidades que impiden que los procedimientos sean culminados en una sola vigencia y en determinadas situaciones se deban incorporar cambios en el plan de atención dependiendo de la viabilidad de cada caso. Con todo enfatizó que culminó 60 procedimientos en beneficio de 43 comunidades indígenas y 17 consejos comunitarios. Lo cual les ha permitido garantizar los derechos de las comunidades étnicas a la propiedad colectiva, sin embargo, estos procesos se adelantan de acuerdo con la capacidad técnica, presupuestal y operativa de la ANT.

1. En cuanto al desarrollo de las actividades adelantadas en búsqueda de la constitución del Resguardo Indígena Río Alto San Juan, informó que se cumplieron las siguientes etapas: i) se presentó solicitud de constitución y se expidió el auto de visita (17 julio de 2017); ii) se llevó a cabo visita técnica (7 y 13 de agosto de 2017); iii) el estado actual corresponde al estudio y análisis para la consolidación del estudio socioeconómico jurídico y de tenencia de tierras; iv) el trámite a seguir corresponde a la solicitud del concepto del Ministerio del Interior, viabilidad jurídica, cruce de información geográfica y elaboración del acuerdo respectivo.

1. Explicó que, desde el conocimiento de la solicitud del resguardo hasta la fecha de respuesta de la acción de tutela, han adelantado las actividades correspondientes y que han estado a su alcance, mostrando su compromiso y diligencia en el desarrollo del trámite en cuestión y de su labor en general.

1. Advirtió que en atención a la etapa en que se encuentra el procedimiento administrativo para la constitución del resguardo indígena Río Alto San Juan, la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT no ha sometido a conocimiento del Consejo Directivo el proyecto de acuerdo respectivo, por lo que no cuenta con legitimidad para pronunciarse y ser vinculado al presente trámite.

Sentencias objeto de revisión

1. Primera instancia. El 23 de enero de 2020²⁴ el Juzgado Veintiséis Laboral del Circuito de Bogotá resolvió negar la solicitud de amparo. Comenzó por analizar la legitimación en la causa por activa del Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, y afirmó que la facultad del Procurador para interponer acciones de amparo en nombre de otros debía estar sujeta a las normas procesales que regulan la acción de tutela en materia de agencia oficiosa. Consideró que el Procurador Ambiental y Agrario solo afirmó que actuaba en representación de la comunidad indígena Río Alto de San Juan, sin expresar las razones ni acreditar las circunstancias por las cuales la comunidad se encontraba imposibilitada para ejercer la defensa propia de sus derechos y sin que tampoco se pudiera deducir esta situación del escrito de tutela.

1. Acerca del estado de cosas inconstitucional expresó que se trataba de una situación compleja que comprende un conjunto de circunstancias, causas y factores que lo producen. Con respecto al Auto 266 de 2017, que nombra la parte actora, dijo que es la Corte la encargada de realizar el seguimiento en el marco de la sentencia T-025-2004, con el fin de determinar la existencia del estado de cosas inconstitucional, por lo que sería improcedente la pretensión respecto a este punto.

1. Impugnación. La parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia²⁵ y argumentó que en el fallo proferido el a quo no se había pronunciado de fondo sobre la vulneración a los derechos fundamentales invocados, ni tampoco acerca de las pretensiones del caso concreto. Estimó que el juez de instancia no realizó un estudio detallado de la garantía del plazo razonable ni del debido proceso, citando solamente la contestación dada por parte de la ANT.

1. Segunda instancia. El 26 de julio de 2019²⁶ la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá confirmó la sentencia impugnada. Señaló que la ANT había adelantado las actuaciones correspondientes para lograr la titulación de las tierras a favor de la comunidad indígena del resguardo Río Alto de San Juan y que los trámites faltantes correspondían a autoridades diferentes a la ANT, los cuales no podían culminar en un término de 48 horas.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Con base en los artículos 86 y 241 de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, la Sala Octava de Revisión de la Corte es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia.

Planteamiento del problema jurídico

1. Con base en lo descrito, le corresponde a la Corte determinar si se vulneran los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades indígenas accionantes por la presunta dilación en el trámite de constitución de los resguardos indígenas La Sardina y Río Alto de San Juan, entre 3 y 4 años. Aspecto que según el representante del Ministerio Público también genera la necesidad de declarar un estado de cosas inconstitucional.

1. Para resolver el problema jurídico planteado, esta Sala analizará el derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, de cara al debido proceso administrativo y la obligación de definir la constitución de resguardos indígenas en un plazo razonable. A partir de estas consideraciones, se examinarán los casos concretos, donde se hará alusión a la procedencia de la acción de tutela y el análisis de fondo de la solicitud de amparo.

Derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas de cara a la obligación de definir la situación legal de los resguardos en un plazo razonable

Fundamento constitucional e internacional

1. El artículo 63 superior expresamente hace alusión al derecho inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras comunales de los grupos étnicos. En igual sentido, el artículo 286, ejusdem, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a contar con un territorio. Así mismo, el artículo 329 constitucional establece que “la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará (...) con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. // Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable”. // La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte” (Negrilla fuera del original). Por último, el artículo 330 de la Carta dispone que los territorios indígenas deben estar gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, de conformidad con la Constitución y la ley.

1. En esos términos, el territorio colectivo indígena fue elevado a rango constitucional, con un régimen especial que protege el derecho de los pueblos indígenas a utilizar las tierras que han ocupado ancestralmente, de tal manera que puedan ejercer libremente sus usos, costumbres y tradiciones, como garantía del principio de diversidad étnica y cultural (art. 7° C. Pol.).

1. Por su parte, el artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Este mandato aplica también a la titulación de tierras y se concreta en dos facetas, a saber: i) el deber del legislador de establecer los procedimientos para garantizar la preservación de las comunidades indígenas y sus elementos constitutivos; y ii) el deber de las autoridades administrativas de orientarse bajo el criterio de la protección constitucional preferente²⁷.

1. Corresponde al Estado actuar de manera diligente y sin dilaciones injustificadas, así como lograr una respuesta de fondo a las solicitudes ciudadanas²⁸. En cuanto a las comunidades indígenas, la Corte ha sostenido que dicha obligación se traduce en garantizar el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un plazo razonable²⁹.

1. Por su parte, la comunidad internacional ha proferido una serie de normas que reconocen y protegen el derecho de estos pueblos a habitar sus territorios, entre las cuales se destacan los Convenios 10730 y 16931 de la OIT. Allí se reconoce la importancia que tiene el territorio colectivo para la permanencia y existencia de los pueblos indígenas y tribales, y que la ocupación de dichas tierras se ha visto amenazada por diversas situaciones de índole social, político, económico, administrativo, entre otros.

1. El Convenio 107 de la OIT, contempla la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otros grupos tribales. Así, en los artículos 11, 12, 13 y 14 señala: (i) el deber de reconocer el derecho de propiedad colectiva a favor de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos; (ii) la prohibición de trasladar estas comunidades de sus territorios habituales sin su libre consentimiento y, en caso de resultar necesario por razones de seguridad nacional, entre otras, restituir las en tierras de iguales o mejores condiciones; (iii) el respeto por los usos y costumbres dados por las comunidades indígenas a sus territorios con el deber estatal de emitir medidas legislativas que las protejan de intervenciones arbitrarias de terceros; y (iv) el deber de que los programas agrarios nacionales garanticen a las comunidades indígenas la asignación de territorios adecuados para su subsistencia.

1. Posteriormente, la OIT expidió el Convenio 169 donde cambió la concepción respecto de la protección de los pueblos indígenas. En lo atinente a la tierra, en el artículo 13 establece que los Estados tienen el deber de “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” (numeral primero); y aclara que “La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (numeral segundo).

1. Por su parte, el artículo 14 consagra los deberes que tienen los Estados en materia de acceso de los pueblos indígenas a sus territorios. En concreto, indica: “1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. (...) 2. Los gobiernos deberán 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. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”.

1. En el derecho internacional también existen otros instrumentos que han desarrollado el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Al respecto se destacan: (i) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General mediante Resolución 61/295 de 2007, en particular sus artículos 332, 433, 534, 2635 y 2736; y (ii) los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el alcance del derecho a la propiedad privada contenido en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁷.

1. A nivel de la interpretación convencional existen pronunciamientos específicos de cara a la importancia del derecho a contar con un procedimiento adecuado para la titulación de tierras en un plazo razonable. Este organismo internacional ha establecido que los Estados tienen el deber de dar “certeza geográfica” a la propiedad comunitaria. En el caso *Awas Tingni Vs. Nicaragua*³⁸, la Corte IDH se refirió a los deberes de “delimitar” y “demarcar” el territorio, además de la obligación de “titularlo”. También en el caso de los *Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano Vs. Panamá*³⁹, la Corte IDH expresó que “el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas [...]. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades”. Se estableció que la titulación y demarcación

deben implicar el uso y goce pacífico de la propiedad.

1. Posteriormente, la Corte IDH destacó en el caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam⁴⁰ que “en atención al principio de seguridad jurídica, es necesario materializar los derechos territoriales de los pueblos indígenas a través de la adopción de medidas legislativas y administrativas necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación, que reconozca tales derechos en la práctica”, y los haga oponibles ante las propias autoridades estatales o frente a terceros⁴¹.

1. Recientemente, en el caso comunidades indígenas miembros de la asociación Ihaka Honhat Vs. Argentina⁴² se recordó que los Estados deben: “a.- deslindar las tierras indígenas de otras y otorgar título colectivo de las tierras a las comunidades; b.- abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio, y c.- a su vez, garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar y usar efectivamente su territorio y recursos naturales, así como de ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros”.

Jurisprudencia en relación con el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y el debido proceso administrativo (plazo razonable), en el marco de procesos de constitución de resguardos indígenas

1. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte reconoció el derecho a la propiedad colectiva de los grupos indígenas. Así, en la sentencia T-188 de 1993, se señaló que “El derecho fundamental a la propiedad colectiva de los grupos étnicos lleva implícito, dada la protección constitucional del principio de diversidad étnica y cultural, un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas”. Luego en la sentencia T-652 de 1998 se reiteró que “el derecho fundamental a la propiedad colectiva de los grupos étnicos sobre los territorios que tradicionalmente habitan comprende el derecho a la constitución del

resguardo en cabeza del pueblo indígena”.

1. También, en la sentencia T-079 de 2001 esta Corporación abordó una problemática similar y resolvió el asunto desde la perspectiva del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Al respecto señaló que “los procesos administrativos de ampliación de resguardos indígenas que adelanta el INCORA, deben observarse la plenitud de las formas previstas en la ley previa para tales procedimientos”. Más adelante, en la sentencia T-433 de 2011 se advirtió que “en la base de nuestro Estado social de derecho se encuentra la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, y que ésta no puede concebirse sin el reconocimiento integral del derecho territorial de los grupos étnicos a las tierras que tradicionalmente ocupan.” Añadió que las garantías del debido proceso administrativo, en el marco de constitución de resguardos indígenas, “puede verse infringido ante dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena, por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar”.

1. En la sentencia T-009 de 2013 se reiteró que el derecho al territorio colectivo de los pueblos indígenas comprende “el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente” y, por otro, que “las dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo” (esta postura fue replicada en la sentencia T-379 de 2014).

1. Finalmente, por tratarse de casos similares a los que ahora ocupan la atención de esta Sala de Revisión, se hace énfasis en las sentencias T-737 de 2017 y T-153 de 2019. Así, en la sentencia T-737 de 2017 la Corte conoció una acción de tutela interpuesta por la comunidad indígena Embera Katío del municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UARIV, con vinculación de la ANT, ante la indefinición prolongada del proceso de constitución de ese resguardo indígena.

1. La Corte encontró que a pesar de evidenciar la realización de esfuerzos importantes por parte de algunas entidades en relación con el proceso de constitución del resguardo y la atención humanitaria de la comunidad Embera Katío, no es admisible ni se encuentra justificado que las autoridades competentes incurrieran en una dilación en el proceso de adquisición y titulación colectiva del predio necesario para la subsistencia de la comunidad.

1. En tal medida, se ordenó a la ANT que, en aplicación de los principios de celeridad, eficacia y economía, adoptara las medidas indispensables y realizara las actuaciones que sean necesarias para finalizar el proceso de constitución del resguardo. Para ello, se advirtió que la ANT y las entidades que intervienen en este procedimiento debían cumplir con sus funciones en los términos y plazos establecidos por el ordenamiento jurídico. En consecuencia, se ordenó a la ANT que en aplicación de los principios de eficacia, celeridad y economía, adoptara las medidas indispensables y necesarias para finalizar el proceso de constitución del resguardo promovido a favor de la comunidad Embera Katío, cumpliendo con los términos y plazos establecidos por el ordenamiento jurídico -Ley 160 de 1994, Decreto 2164 de 1995, y en el Decreto compilatorio 1071 de 2015.

1. En sustento de la decisión se afirmó que “el Estado, en cabeza de las autoridades competentes de adelantar los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardo, es responsable de la violación, por un lado, del derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre el territorio que han ocupado ancestralmente y, por otro, del derecho al debido proceso administrativo, cuando sus actuaciones no se ajustan a las normas que definen los términos en que deben ser tramitados los procedimientos referidos, sin justificación alguna, y con desconocimiento de los plazos razonables de solución”.

1. A su vez, en la sentencia T-153 de 2019 correspondió determinar si se vulneraron los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb, por la demora de la ANT en el proceso de titulación de tierras a su favor. Reiteró que el derecho fundamental a la propiedad colectiva lleva implícito un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas. Este derecho debe desarrollarse a través de disposiciones legales y reglamentarias, como lo son la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015. Encontró que las comunidades llevaban 6 años sin obtener respuesta alguna, lo cual pareciere contrario al deber de contar con un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales. Además, no se configura ninguno de los criterios que justifica la dilación, a saber, la complejidad, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades estatales. En tal medida, la Corte ordenó a la ANT que dentro de los 3 meses siguientes a esa decisión concluya el procedimiento de titulación de tierras y decida de fondo sobre la solicitud realizada por las comunidades accionantes.

1. Como sustento de su decisión este Tribunal estableció que “las relaciones entre la comunidad y el territorio indígenas se concreta, entre otros, en los siguientes escenarios constitucionales⁴³: a) el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; b) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de sus resguardos; c) el derecho a disponer y administrar sus territorios; d) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; e) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica y; f) el derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno”. Además, se advirtió que “las dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo⁴⁴”.

Normativa interna

1. En lo que respecta al desarrollo legislativo interno han existido diversos cuerpos

normativos a partir de los cuales se ha construido el concepto y alcance del territorio colectivo indígena. Estos han sido preconstitucionales⁴⁵ y otros en vigencia de la actual Carta Política, que a continuación proceden a desarrollarse.

1. La Ley 160 de 1994⁴⁶ asignó al extinto INCORA (hoy ANT⁴⁷) la función de estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades (art. 12.18). Por su parte, el artículo 85 consagró como competencia de la ANT: i) estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo; y ii) llevar a cabo el estudio de los títulos que las comunidades indígenas con el fin de establecer la existencia de los resguardos.

1. Competencia que se materializa en tres escenarios, a saber: i) constituir o ampliar resguardos de tierras; ii) saneamiento de aquellos resguardos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecen a la comunidad indígena; y iii) reestructurar y ampliar los resguardos de origen colonial, previa clarificación de la vigencia de los respectivos títulos.

1. El Decreto 2164 de 1995⁴⁸ abordó de manera inicial las competencias, las definiciones y los procedimientos necesarios para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas. Esta normativa fue posteriormente compilada en el Decreto 1071 de 2015⁴⁹, donde se especifican las definiciones sobre territorio, comunidad, reserva, autoridad tradicional y cabildo indígena, las cuales son esenciales para la tramitación del proceso de constitución de resguardo (art. 2.14.7.1.2.) Para el asunto objeto de estudio, es importante mencionar las siguientes:

“1. Territorios indígenas. Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y

culturales.

3. Reserva indígena. Es un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas que fue delimitado y legalmente asignado por el Incoder a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros. Las reservas indígenas constituyen tierras comunales de grupos étnicos, para los fines previstos en el artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 21 de 1991.”

1. En relación con la naturaleza jurídica de los resguardos indígenas, el Decreto 1071 de 2015 (art. 2.14.7.5.1.) establece que son propiedad colectiva de las comunidades indígenas y tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables conforme con los artículos 63 y 329 de la Constitución. Agrega que constituye una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

1. Ahora bien, el procedimiento para la constitución de un resguardo indígena cuenta con las siguientes fases: i) solicitud (art. 2.14.7.3.1.); ii) conformación de expediente (art. 2.14.7.3.2.); iii) inclusión del trámite en la programación de la entidad competente (art. 2.14.7.3.3.); iv) visita a la comunidad indígena interesada y al área pretendida (art. 2.14.7.3.4.); v) rendición de estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, para lo cual la entidad competente tendrá un término de treinta (30) días hábiles siguientes a la culminación de la visita (art. 2.14.7.3.5.); vi) concepto del Ministerio del Interior, rendido dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al recibo del estudio (art. 2.14.7.3.6.); vii) expedición de la resolución de constitución dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Ministerio referenciado (art. 2.14.7.3.7.); y viii) publicación, notificación y registro de la resolución de constitución de resguardo (art. 2.14.7.3.8.).

1. A efectos de dar mayor claridad se expone el procedimiento en el siguiente cuadro.

Formalización de territorios⁵⁰

Etapas del procedimiento

Actuaciones

Términos

Etapas previas

Solicitud

Recepción de la solicitud

5 días hábiles

Verificación de priorización

1 día hábil

Apertura de expediente

Emisión del auto

Programación y realización de la visita

Auto de visita

Elaboración del Auto

1 día hábil

Comunicación del Auto

1 día hábil

Comunicación al Ministerio

1 día hábil

Concepto de Cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad por parte del MADS

Concepto rendido por el Ministerio

30 días hábiles

Control de fijación y desfijación y/o notificación de actos administrativos

Controlar término de fijación y desfijación del edicto y demás notificaciones

10 días hábiles

Fijación de edicto

Fijación del edicto

10 días hábiles

Planeación de visita

Planeación de visita

5 días hábiles

Visita

Visita

15 días hábiles

Estudio

socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras

Estudio

socioeconómico

Elaboración del estudio

socioeconómico

30 días hábiles

Conceptos del Ministerio del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Remisión del expediente a los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Inmediatamente

Revisión del estudio

5 días hábiles

Validación de planos y linderos

15 días hábiles

Subsanación de nulidades

0 días hábiles

Remisión del expediente al Ministerio del Interior

1 día

Emisión de concepto del Ministerio del Interior

20 días calendario

Aprobación, publicación y registro del Acuerdo

Expedición del Acuerdo

Resolución de oposiciones

30 días hábiles

Revisión jurídica del expediente

Proyección del Acuerdo

Remisión a Oficina Jurídica

Presentación de proyecto de Acuerdo al Consejo Directivo de la ANT

Aprobación del Acuerdo de legalización del territorio

Elaboración de notificaciones

1 día hábil

Resolución de recursos de reposición

10 días hábiles

Remisión de Acuerdo de Publicación

1 día hábil

Solicitud de publicación

2 días hábiles

Publicación del Acuerdo

30 días hábiles

Trámite del registro del Acuerdo

1 día hábil

Registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

8 días hábiles

Otros

Comunicación al Fondo de Tierras para la reforma rural integral

1 día hábil

Verificación de soportes

5 días hábiles

Total

1. días hábiles, 21 días calendario (entre 12 y 13 meses)

1. De lo expuesto es viable concluir que el ordenamiento jurídico cuenta con instrumentos, procedimentales y sustantivos, para constituir, ampliar, reestructurar y sanear resguardos indígenas, donde se destaca: i) la competencia de las autoridades estatales en el proceso de constitución de resguardos; ii) los conceptos de territorio, tierra, resguardo, reserva indígena; y iii) los procedimientos con periodos específicos para titular territorios colectivos.

1. En este sentido es importante resaltar que la constitución de los resguardos garantiza a los pueblos indígenas el acceso a una tierra en la que pueden desarrollar, adecuadamente, sus tradiciones y costumbres, así como, mejorar la calidad de vida de sus integrantes, teniendo en cuenta la relación que se establece entre estas comunidades y sus territorios, para la preservación de su cultura y el respeto hacia sus valores espirituales. Lo anterior permite corroborar el carácter fundamental del derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas, lo que implica que el reconocimiento se dé en plazos oportunos.

Casos concretos

1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona, por sí o por quien actúe en su nombre, tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados. En el mismo sentido, el Decreto estatutario 2591 de 1991 en el artículo 10 dispuso que la acción de tutela podía ser interpuesta por la misma persona o su representante⁵¹, por agente oficioso⁵², cuando el titular de los derechos no esté en condiciones de hacerlo (lo cual debe manifestar en la acción), por el defensor del pueblo y por personeros municipales⁵³.

1. La Corte en amplia jurisprudencia⁵⁴ ha expresado que una comunidad indígena es sujeto de derechos fundamentales, dado que es “un sujeto colectivo y no la sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o agrupados”⁵⁵. Es por lo anterior que esta Corporación también ha expresado que como titulares de derechos, sus dirigentes y miembros pueden actuar en sede de tutela para la protección de los derechos de la comunidad. Del mismo modo, pueden hacerlo las organizaciones creadas para la defensa de sus derechos y la Defensoría del Pueblo⁵⁶. La Corte ha sostenido que la Defensoría del Pueblo y organizaciones creadas para la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas también son competentes para interponer la acción de tutela⁵⁷.

1. Por su parte, el numeral 7° del artículo 277 de la Constitución le otorga al Procurador General de la Nación la función de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales, cuando sea necesario para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales. Del mismo modo, el numeral 2° del artículo 7 del Decreto ley 262 de 2000 indica que el Procurador General de la Nación tiene como función: “Formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos”.

1. Con respecto a los casos en cuestión, ambos cumplen con la legitimación en la causa por activa teniendo en cuenta que respecto al primero (T-7.899.762), el señor José Suarez Talaigua, en calidad de Cacique de la comunidad indígena La Sardina, solicitó al Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario que iniciará las funciones necesarias para garantizar los derechos fundamentales de la Comunidad indígena⁵⁸. En relación con el segundo (T-7.910.085), el señor Manuel Francisco Hernández Suarez, en calidad de cacique mayor de la comunidad Rio Alto San Juan de la etnia Sinú, ante el mismo funcionario pidió que se iniciaran las labores judiciales y administrativas para garantizar los derechos en relación con el procedimiento de constitución del Resguardo Indígena.

1. Por último, es importante tener en cuenta que las Procuradurías Delegadas para Asuntos Ambientales y Agrarios, ejercen funciones de carácter preventivo, de control de gestión en el área ambiental, de intervención ante autoridades administrativas y judiciales, en relación con la protección y preservación del medio ambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras (art. 46 Decreto 262 de 2000).

1. Legitimación en la causa por pasiva. El artículo 86 de la Constitución y el artículo 5º del Decreto estatutario 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser propuesta contra toda autoridad públicas que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales y contra los particulares en los casos que indique la ley. La sentencia T-278 de 2018 expresó que dentro del trámite de tutela la legitimación en la causa por pasiva hacía referencia a la “(...) capacidad legal de quien es el destinatario de la acción de tutela”, teniendo en cuenta que sobre este recaería la responsabilidad por la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

1. En estos casos las acciones de tutela se dirigen contra la ANT, entidad que conforme a lo establecido en el artículo 1 del Decreto 2363 de 2015 es una agencia estatal de naturaleza especial, ubicada en el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Ella es competente, por una parte, para adelantar los procesos de adquisición directa de tierras

en los casos establecidos en la Ley y, por otra, para hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades, y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, según el artículo 4° numerales 10 y 12 del Decreto 2363 de 2015. Ello implica que la entidad es la responsable directa de la definición de la titulación de tierras y, en consecuencia, de la garantía a los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso. Por tanto, se encuentra satisfecho el requisito de legitimación por pasiva.

1. En el mismo sentido ocurre con el Ministerio del Interior que también cumple una función específica al interior del trámite para construir resguardos indígenas, como lo es la obligación de expedir un concepto sobre la viabilidad del trámite (art. 2.14.7.3.6 del Decreto 1071 de 2015).

1. En ese orden de ideas, la ANT y el Ministerio Público se encuentran legitimados en la parte pasiva en las solicitudes de amparo objeto de revisión, por ser las encargadas de adelantar e intervenir en los trámites de constitución de resguardos indígenas.

1. Subsidiariedad. Este requisito se refiere a que la acción de tutela solo procede cuando el afectado no tenga a su alcance otro medio de defensa judicial, excepto que se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo que se encuentra establecido en el artículo 86 de la Constitución y el artículo 6° del Decreto estatutario 2591 de 1991.

1. Existen dos excepciones donde a pesar de que existe otro mecanismo es procedente la acción de tutela: i) cuando se acude a la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable; o ii) cuando las vías ordinarias que tiene el accionante para la protección de sus derechos fundamentales no son idóneas o eficaces para la protección de estos⁵⁹. Por lo tanto, siempre se debe realizar una evaluación de la idoneidad de los mismos en el caso concreto, para determinar si aquellos tienen la capacidad de restablecer de forma efectiva e

integral los derechos invocados. Este análisis debe ser sustancial y no simplemente formal, y reconocer que el juez de tutela no puede suplantar al juez ordinario. Por tanto, en caso de evidenciar la falta de idoneidad del otro mecanismo, la acción puede proceder de forma definitiva.

1. Teniendo en cuenta que el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela tiene que ser estudiado en cada caso concreto, con relación a las comunidades indígenas, la Corte ha tenido en cuenta las circunstancias particulares de estos sujetos tomando como referentes:

“(i) La discriminación histórica que han sufrido los pueblos indígenas.

(ii) Las cargas excesivas que soportan las comunidades para el acceso a la administración de justicia derivadas de su ubicación geográfica, las condiciones socioeconómicas que enfrentan y las dificultades en el acceso a la asesoría jurídica y representación judicial.

(iii) La caracterización de los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional.

(iv) La jurisprudencia constitucional como fuente principal de desarrollo de los derechos de las comunidades”⁶⁰

1. Adicionalmente, este Tribunal también ha hecho alusión a la barrera de acceso a la propiedad colectiva por retardo en el proceso de constitución de resguardo indígena, entendido como un problema de orden jurídico-administrativo que puede afectar los derechos fundamentales tales como el debido proceso, la identidad étnica y cultural, entre otros⁶¹. Asimismo, ha sostenido que procede la acción de tutela cuando se presenten retardos injustificados en el procedimiento de constitución, ampliación, restructuración y/o saneamiento del resguardo indígena⁶², pues ello implica, en principio, una violación de los derechos fundamentales de la comunidad indígena⁶³.

1. Teniendo en cuenta que, en los casos en cuestión, se está reclamando la protección al derecho fundamental a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas y que con la demora en el proceso de constitución de resguardo se podrían vulnerar los derechos fundamentales de las mismas, siendo esto un problema de orden jurídico-administrativo⁶⁷ se entendería cumplido el requisito de subsidiariedad para ambos casos.

1. Inmediatez. En los asuntos objeto de análisis debe tenerse en cuenta que la Corte ha sostenido que, en aquellos casos en los cuales hay dilación injustificada en los procesos de titulación de tierras, puede configurarse una vulneración al derecho a la identidad étnica y cultural, la cual permanece en el tiempo por lo que se cumple este presupuesto⁶⁸. En un caso análogo al que ocupa la Sala, la Corte estudió la acción de tutela que interpuso el Gobernador del resguardo indígena Marimba Tuparro, perteneciente al pueblo Sikuni y Mapayerry del Vichada, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER, por la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la identidad étnica y cultural de dicho pueblo, por el retardo injustificado en el adelantamiento del proceso de constitución de resguardo. En lo que respecta al análisis de procedencia formal, este Tribunal determinó que la solicitud de amparo superaba el requisito de inmediatez, al considerar que dicha conducta de la Administración mantenía en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad⁶⁹.

53. En los asuntos sub examine, la Sala concluye que las acciones de tutela fueron interpuestas dentro de un término razonable respecto del presunto momento en el que se causó la vulneración, por cuanto la mora en la realización del proceso de constitución de resguardo ha ocasionado que se prolongue en el tiempo la afectación de los derechos fundamentales de los miembros de las comunidades La Sardina y Río Alto San Juan. Cabe anotar que esta situación adquiere significativa importancia en la acreditación del requisito de inmediatez, si se tiene en cuenta que a la fecha de dictar esta providencia el proceso mencionado aún no ha concluido y las circunstancias en las que vive este pueblo indígena se mantienen iguales.

Análisis de fondo de los casos sometidos a revisión

Expediente T-7.899.762 (comunidad indígena de La Sardina)

1. El 24 de noviembre de 2016 la ANT en cumplimiento de los acuerdos logrados entre los pueblos indígenas que participaron en el Minga Social Indígena y Popular y el Gobierno Nacional del 19 al 23 de octubre de 2013 resguardo La María (Piendamó, Cauca), se avocó el conocimiento del expediente de constitución de resguardo indígena La Sardina. Para dar claridad a esta situación se condensan los términos respectivos en el siguiente cuadro:

Formalización de territorios

Etapas del procedimiento

Actuaciones

Términos

Etapas previas

Solicitud

Recepción de la solicitud

Inicio de oficio

Apertura de expediente

24 noviembre 2016

Auto de visita

Elaboración del Auto

28 noviembre 2016

Comunicación del Auto

28 noviembre 2016

Visita

Visita

20 diciembre 2016

Estudio

socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras

Estudio

socioeconómico

Elaboración del estudio

socioeconómico

Diciembre 2016

Concepto del Ministerio del Interior

Remisión del expediente al Ministerios del Interior

16 enero 2020

1. De lo expuesto se advierte que las primeras etapas se cumplieron dentro de los términos establecidos, dado que se contaba con el término de 45 días hábiles y se desarrollaron en poco más de un mes, no obstante, el proceso sufrió un estancamiento a partir de la remisión del expediente al Ministerio del Interior debido a que esta etapa ha tomado alrededor de 3 años, cuando el término previsto para emitir concepto es de 30 días.

1. Ahora bien, corresponde hacer alusión a las etapas subsiguientes y pendientes, las que se citan en el siguiente cuadro.

Etapas del procedimiento

Actuaciones

Términos

Concepto del Ministerio del Interior

Emisión de concepto del Ministerio del Interior

30 días calendario

Aprobación, publicación y registro del Acuerdo

Expedición del Acuerdo

30 días hábiles

Elaboración de notificaciones

1 día hábil

Resolución de recursos de reposición

Remisión de Acuerdo de Publicación

1 día hábil

Solicitud de publicación

2 días hábiles

Publicación del Acuerdo

30 días hábiles

Trámite del registro del Acuerdo

1 día hábil

Registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

8 días hábiles

Otros

Comunicación al Fondo de Tierras para la reforma rural integral

1 día hábil

Verificación de soportes

5 días hábiles

Total

89 días hábiles y 30 días calendario (6 meses aprox.)

1. Lo expuesto muestra que del término inicial que debería durar el trámite de constitución del resguardo de 12 a 13 meses, actualmente ha tomado alrededor de 4 años y aún quedan 6 meses aproximadamente para culminar el proceso de titulación, siempre que se cumplieran los términos estrictamente, situación que como se ha podido observar no ha ocurrido en el trámite correspondiente.

1. La situación descrita ha impedido que la comunidad indígena de La Sardina defina la constitución de la reserva territorial, lo que termina por generar un alto nivel de vulnerabilidad que amenaza su existencia física y cultural. Así, de manera general se podría afirmar que existe una vulneración a los derechos fundamentales de la parte accionante, pues al momento de interposición del amparo habían transcurrido alrededor de 3 años desde el inicio de la actuación administrativa, sin que se hubiere resuelto el presente asunto, lo cual

resulta contrario al deber de contar con un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales, además de la serie de consecuencias nocivas que se generan por la inoportunidad de la administración en el reconocimiento de sus derecho a la existencia como pueblo étnico.

1. Sin embargo, de cara a la figura de la mora justificada la Corte debe revisarse si dicha dilación se encuentra fundamentada por la complejidad del proceso, por la actuación de las partes o por algún factor válido que haya impedido la realización de los trámites⁷⁰.

1. En cuanto a la complejidad del proceso, la ANT⁷¹ expuso que se inició una revisión del repositorio de expedientes transferidos del INCODER, con el fin de establecer el universo de solicitudes y su respectivo estado. Resultado de esta labor arrojó un repositorio aproximado de 1515 solicitudes, 1136 de ellas corresponden al rezago entregado por el INCODER y 379 presentadas en vigencia de la ANT, de las cuales 1189 son de comunidades indígenas y 326 de comunidades afrodescendientes. Además, la ANT refirió que se han aplicado criterios de priorización para solicitudes con vigencia 2019, que beneficia a los pueblos y comunidades étnicas amparados en los autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional. Así, proyectó para el 2019 adelantar 264 procedimientos, discriminados en 188 para comunidades indígenas y 76 para comunidades afrodescendientes. También refirió que las actuaciones administrativas se van consolidando de acuerdo con la viabilidad técnica y jurídica de cada caso, las que no siempre pueden surtir en los términos legalmente establecidos para ello, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso.

1. Los argumentos expuestos constituyen generalidades que no responden ciertamente a la mora ocasionada en este asunto, pues si bien puede advertirse una congestión al interior de la ANT, tal situación, no excepcional, no se encuentra justificada, al menos en lo que evidencia el expediente. Han transcurrido más de tres años sin que el proceso hubiere mostrado un avance necesario desde que se cumplió con la elaboración del estudio socioeconómico, existiendo, por ende, una actuación poco diligente de cara a obtener el

concepto de Ministerio del Interior.

1. La dilación no se debe a una falta de actuación por parte de las comunidades interesadas. Una vez inició el proceso de constitución del resguardo La Sardina, se cumplió con el proceso de visita técnica, donde la comunidad permitió determinar datos importantes para el desarrollo de este trámite como lo es el área aproximada para establecer el resguardo, la asentación actual a consecuencia del desplazamiento forzado, así como la pérdida de cultura de sus miembros.

1. Al respecto es importante reiterar que con esta información se adelantó el estudio socioeconómico y se remitió el expediente al Ministerio del Interior para que emitiera concepto favorable para la constitución del resguardo (29 de agosto de 2018). Siendo competencia exclusiva de esa autoridad continuar con la etapa respectiva, con lo cual no puede argüirse que las comunidades afectadas hayan obstaculizado de forma alguna el proceso de constitución de resguardos.

1. La dilación no se justifica a partir de factores que condicionan el proceso. La Agencia Nacional de Tierras no informó que existiesen dichos factores, además, las disposiciones sobre el procedimiento no establecen plazos vagos para la realización de los respectivos trámites, por el contrario, fija plazos y establece consecuencias en caso del incumplimiento de los mismos.

1. Así, es importante destacar que de acuerdo con el artículo 2.14.7.3.6. del Decreto 1071 de 2015 si el Ministerio del Interior no emite concepto en el término de 30 días calendario siguientes al momento en que se recibe el expediente por la ANT, esto es, si no hubiere pronunciamiento expreso, se entenderá que el concepto es favorable y el Ministerio del Interior procederá a devolver el expediente a la Agencia.

1. Por tanto, no puede argüirse la existencia de factores que dificulten la realización de los trámites de titulación y, en consecuencia, existe una tardanza irrazonable que afecta la preservación de la comunidad La Sardina.

1. Entonces, a pesar de que como lo afirmó la ANT se han llevado a cabo diferentes actuaciones administrativas tendientes a reconocer la constitución del resguardo indígena La Sardina, el proceso aún no ha culminado, por lo que los derechos fundamentales de esta comunidad siguen sin ser reconocidos.

1. En tal medida, las autoridades llamadas a resolver la situación de la comunidad indígena La Sardina han afectado el derecho a la propiedad colectiva, que se manifiesta a través del: i) derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; ii) derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de sus resguardos; iii) derecho a disponer y administrar sus territorios; iv) derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; v) derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica; y vi) derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno.

1. Es importante destacar que el conjunto de entidades con responsabilidades en materia de prevención, protección y restitución están obligadas a garantizar de manera efectiva los derechos territoriales, sin aducir como excusa la falta de competencia o de capacidad institucional. Lo anterior en la medida que mientras no se defina la constitución del resguardo la comunidad seguirá viendo limitados tales derechos, aspecto que se ha visto truncado ante la ausencia de un actuar diligente por parte de la administración, en respeto de los plazos establecidos por el propio ejecutivo en el Decreto reglamentario 2164 de 1995, compilado en el Decreto 1071 de 2015.

1. En consecuencia, la Sala protegerá los derechos al debido proceso administrativo y al territorio colectivo de los pueblos indígenas de la comunidad indígena La Sardina y se ordenará a las autoridades respectivas que adopten las medidas indispensables y adelante las actuaciones que sean necesarias para finalizar el proceso de constitución del resguardo en los términos establecidos en el Decreto compilatorio 1071 de 2015, esto es, en los 6 meses siguientes a la notificación de esta decisión.

Expediente T 7.910.085 (comunidad indígena del Resguardo Río Alto San Juan)

1. El señor Ramon Esteban Laborde Rubio, Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, en representación de la comunidad indígena Río Alto San Juan instauró acción de tutela en contra de la ANT al considerar que estaban siendo vulnerados los derechos fundamentales a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos, al territorio, al ejercicio de gobierno propio, al debido proceso, al mínimo vital, y por tanto a la dignidad humana. El día 25 de junio de 2017 solicitaron a la ANT que se diera inicio al procedimiento de constitución de reserva indígena. Sin embargo, el proceso se vio interrumpido debido a una prolongación injustificada de los términos, vulnerando así los derechos fundamentales de la comunidad indígena. A continuación, se condensa el trámite dado a la presente solicitud de constitución de resguardo a efectos de dar claridad al presente caso.

Formalización de territorios

Etapas del procedimiento

Actuaciones

Términos

Etapas previas

Solicitud

Recepción de la solicitud

25 junio 2017

Verificación de priorización

Apertura de expediente

Programación y realización de la visita

Auto de visita

Elaboración del Auto

17 julio 2017

Comunicación del Auto

17 julio 2017

Control de fijación y desfijación y/o notificación de actos administrativos

Controlar término de fijación y desfijación del edicto y demás notificaciones

03 agosto 2017

Visita

Visita

7 al 13 de agosto de 2017

Estudio

Estudio

socioeconómico

Elaboración del estudio

socioeconómico

09 de agosto de 2019

1. De lo expuesto se advierte que las primeras etapas se cumplieron dentro de los términos establecidos, no obstante, el proceso sufrió un estancamiento al momento de elaborar el estudio socio económico, el cual debía cumplirse en un término de 30 días hábiles, sin embargo, pasaron 2 años para cumplir con esta etapa. Aunado a ello, tampoco se cuenta con registro sobre la remisión del expediente al Ministerio del Interior para el concepto respectivo sobre el asunto, aspecto que ha tomado alrededor de un año, cuando dicha actuación debe ser inmediata.

1. Al igual que en el asunto previamente referido, se procede a hacer alusión a las etapas pendientes, las que se citan en el siguiente cuadro.

Etapas del procedimiento

Actuaciones

Términos

Concepto del Ministerio del Interior

Emisión de concepto del Ministerio del Interior

30 días calendario

Aprobación, publicación y registro del Acuerdo

Expedición del Acuerdo

30 días hábiles

Elaboración de notificaciones

1 día hábil

Resolución de recursos de reposición

10 días hábiles

Remisión de Acuerdo de Publicación

1 día hábil

Solicitud de publicación

2 días hábiles

Publicación del Acuerdo

Trámite del registro del Acuerdo

1 día hábil

Registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

8 días hábiles

Otros

Comunicación al Fondo de Tierras para la reforma rural integral

1 día hábil

Verificación de soportes

5 días hábiles

Total

89 días hábiles y 30 días calendario (6 meses aprox.)

1. Lo expuesto muestra que del término inicial que debería durar el trámite de constitución del resguardo de 12 a 13 meses, han transcurrido alrededor de 3 años y aún quedan 6 meses aproximadamente para culminar el proceso de titulación, siempre que se cumplieran los

términos estrictamente, situación que actualmente no ha ocurrido.

1. El análisis de este asunto se encuentra estrechamente ligado al caso anterior, pues han transcurrido más de tres años sin que el asunto se hubiere resuelto, con lo cual se está afectando el derecho a la propiedad colectiva, impidiendo que esta comunidad logre maximizar su autonomía, preservar su cultura y permitir que posea y conserve su vocación de permanencia en el territorio que vienen habitando, aspectos que debieron haber sido considerados por la ANT, pues sus actuaciones implican una amenaza para la identidad ancestral y cultural de la comunidad indígena Río Alto San Juan.

1. A la comunidad indígena Río Alto San Juan se le vulneró el referido derecho fundamental, el cual goza de una protección especial por parte del Estado, pues para los pueblos indígenas la tierra no se asimila como propiedad, sino que se agrupa con diferentes dimensiones religiosas, culturales y sociales.

1. La importancia de que la parte accionante constituya un resguardo indígena radica en el valor esencial de sus culturas, tradiciones, valores espirituales y sus orígenes, estableciendo una relación directa con su territorio, buscando conformar una institución legal y ser titulares de una personería jurídica, para así lograr que a la comunidad indígena Río Alto San Juan se le confiera el estatus para adquirir derechos y exigir su cumplimiento y garantía frente al Estado.

1. El proceso administrativo que se debe llevar a cabo para la constitución del resguardo indígena debe ser capaz de regularizar y garantizar sus derechos, situación inexistente durante el proceso solicitado por la comunidad indígena Río Alto San Juan de Urabá, debido a que el trámite inició a mediados del año 2017 y aún se encuentra inconcluso, habiendo pasado más de tres (3) años sin que la comunidad obtenga respuesta frente a la solicitud realizada.

1. Ahora bien, corresponde analizar si la demora el proceso cuenta con algún tipo de justificación, ya sea por la complejidad del proceso, por la actuación de las partes o por algún factor válido que haya impedido la realización de los trámites⁷².

1. Al igual que ocurre con el anterior asunto, en cuanto a la complejidad del proceso los argumentos expuestos por la ANT se soportan en generalidades que no justifican la mora presentada, pues si bien puede advertirse una congestión al interior de esa entidad tal situación no es suficiente para que hayan transcurrido más de tres años sin que hubiere mostrado un avance significativo desde que se cumplió con la elaboración del estudio socioeconómico, existiendo una actuación poco diligente de cara a obtener el concepto de Ministerio del Interior.

1. En el mismo sentido, la dilación no se debe a una falta de actuación por parte de las comunidades interesadas. Una vez inició el proceso de constitución del resguardo Río Alto San Juan, por solicitud expresa de esta comunidad, se cumplió con la vista técnica, sin embargo, no existe registro de haberse cumplido con el estudio socio económico, ni remisión del informe respectivo al Ministerio del Interior, siendo etapas que corresponde adelantar a las entidades encargadas de dar impulso a este proceso, con lo cual tal situación no involucra una falta de actuación de la parte accionante.

1. Finalmente, como ocurre en el caso anterior, la dilación no se justifica a partir de factores que condicionan el proceso. La ANT no informó que existiesen dichos factores, además, las disposiciones sobre el procedimiento no establecen plazos vagos para la realización de los respectivos trámites, por el contrario, fija plazos y establece consecuencias en caso de incumplimiento. En consecuencia, existe una tardanza irrazonable que afecta la preservación de la comunidad del Río Alto San Juan.

1. En síntesis, la comunidad indígena actora se encuentra en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos, con el objetivo de que se reanude y se concluya el proceso para la constitución del resguardo indígena, de manera que puedan reestablecer los derechos vulnerados y preservar su territorio.

1. En consecuencia, la Sala protegerá los derechos al debido proceso administrativo y al territorio colectivo de los pueblos indígenas de la comunidad del Río Alto San Juan y se ordenará a las autoridades respectivas que adopten las medidas indispensables y adelante las actuaciones que sean necesarias para finalizar el proceso de constitución del resguardo, de acuerdo con los siguientes parámetros.

Solicitud de declarar el estado de cosas contrario al orden constitucional

1. En los expedientes objeto de examen las comunidades indígenas han sido reconocidas como víctimas de desplazamiento, así: en el expediente T-7.899.762 se consignó en el acta de caracterización de la comunidad La Sardina que “por consecuencia del desplazamiento forzado se asentaron en el territorio actual a finales de la década de los 80, en un lote cedido por una persona que lo explotaba para la minería. Pretenden ampliar su territorio para la explotación de la ganadería y la agricultura”. Por último, en el acápite de observaciones se dejó la siguiente constancia: “Por los procesos de colonización, evangelización y cercanía con centros urbanos, la comunidad presenta una notoria pérdida cultural. Gran influencia de la minería en la parte ambiental económica y cultural”.

1. Por su parte, en el expediente T-7.910.085 la solicitud de constitución del Resguardo Indígena Altos de San Juan se encuentra enmarcada dentro del Plan de Salvaguarda Étnica, ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado, buscando la preservación y la protección de las personas que habitan el territorio.

1. Bajo este panorama, la Sala de Revisión considera importante traer a colación lo consignado en el Auto 266 de 2017 (proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004) donde se evaluó la persistencia de la intervención del juez constitucional respecto de los derechos étnicos-territoriales.

1. En aquella oportunidad de cara a la situación de inseguridad jurídica de los territorios indígenas y afrocolombianos, la Corte observó un profundo bloqueo institucional. Al respecto se determinó que a partir de los informes de los organismos de control de Estado, como el último reporte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos, el INCODER (hoy ANT) no contó con la capacidad institucional⁷³ ni con la asignación de recursos necesarios⁷⁴ para avanzar de manera continua y progresiva en la definición de la situación jurídica de las solicitudes de formalización de territorios étnicos, en especial, en aquellos casos donde la inseguridad territorial resulta asociada con factores de riesgo conexos y vinculados al conflicto armado y la violencia generalizada.

1. En este marco, se destacó una inoperancia administrativa por parte del INCODER (hoy ANT) frente a las obligaciones constitucionales y legales en la materia. Así, la Corte advirtió, de un lado, un incumplimiento de los deberes constitucionales señalados con anterioridad, relacionados con la delimitación de los territorios ocupados y/o ancestrales de los grupos étnicos y el trámite en un plazo razonable de las solicitudes de titulación; y, de otro, los escasos resultados en la priorización y culminación de los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes afectadas por el conflicto armado, como lo estipula el artículo 57 del Decreto 4633 de 2011 y como lo ordena, en el caso de las la población afrodescendiente, el auto 005 de 2009, a través de la Ruta Étnica (orden quinta), con los procesos de titulación colectiva.

1. La Sala Especial de Seguimiento de la T-025 de 2004 insistió en que la situación de emergencia obliga a las autoridades públicas responsables a aumentar los esfuerzos para

implementar mecanismos de prevención y protección para los derechos territoriales y, con ello, ofrecer una respuesta oportuna, completa y adecuada de cara a las graves amenazas y vulneraciones al derecho de propiedad colectiva. Por lo tanto, el conjunto de entidades con responsabilidades en materia de prevención, protección y restitución están obligadas a garantizar de manera efectiva los derechos territoriales, sin aducir como excusa la falta de competencia o de capacidad institucional.

1. En consecuencia, la Sala Especial consideró necesario continuar con el seguimiento que adelanta, en la medida en que se presentan algunas fallas que constituyen un bloqueo institucional y una práctica inconstitucional que produce un déficit de protección injustificado de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

1. De acuerdo con lo expuesto, para la Sala de Revisión no es procedente entrar a adoptar medidas de corte estructural, dado que este Tribunal ya viene adelantando un proceso de verificación de las garantías de las comunidades indígenas, entre otras, en orden a alcanzar una garantía efectiva de estos grupos respecto de sus derechos territoriales.

Ahora bien, dada la situación puesta de presente por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario de Bogotá, se remitirá copias de la presente actuación a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que valore las posibles medidas a adoptar de acuerdo con su competencia.

Órdenes a adoptar

1. Ordenar a la ANT y demás autoridades que intervienen en los procesos de constitución de los resguardos indígenas La Sardina y Río Alto San Juan que cumplan con los términos establecidos en el Decreto 1071 de 2015, en orden a culminar el proceso de constitución de

dichos resguardos en un término no superior a 6 meses. Además, en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, deberán informar a los representantes de dichas comunidades el estado actual de su trámite.

1. Con el propósito de salvaguardar el bienestar de las comunidades accionantes, la Corte ordenará que la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, asesore y acompañe de manera permanente a las comunidades La Sardina y Río Alto San Juan en los trámites correspondientes.

1. Compulsar copia de estos trámites a la Procuraduría General de la Nación, para que en ejercicio de su poder disciplinario preferente (el inciso 6º del artículo 277 de la Constitución Política de 1991 y art. 3 de la Ley 734 de 2002), si lo considera pertinente, adopte las decisiones acerca de la eventual responsabilidad disciplinaria de las autoridades que intervinieron en los procesos de constitución de los resguardos indígenas La Sardina y Río Alto San Juan.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Expediente T-7.899.762. Revocar la sentencia del 3 de marzo de 2020, proferida por la Sala Séptima Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la decisión del Juzgado Veintitrés Laboral del Circuito de Bogotá del 24 de enero de 2020, donde se negaron las pretensiones de Ramón Esteban Laborde Rubio – Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario en representación de la Comunidad indígena La Sardina y, en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos indígenas y al debido proceso administrativo de la comunidad

indígena La Sardina.

Segundo.- Expediente T-7.910.805. Revocar la sentencia proferida el 26 de julio de 2019, por la Sala de decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Bogotá, mediante la cual confirmó la decisión del Juzgado veintiséis Laboral del Circuito de Bogotá del 23 de enero de 2020, que negó las pretensiones de Ramón Esteban Laborde Rubio – Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario en representación de la Comunidad indígena Río Alto San Juan y, en su lugar, conceder la protección de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos indígenas y al debido proceso administrativo de la comunidad indígena Río Alto San Juan.

Tercero.- Expediente T-7.899.762. Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras -ANT y al Ministerio del Interior que cumplan con los términos establecidos en el Decreto 1071 de 2015, en orden a culminar el trámite de constitución del resguardo indígena La Sardina, municipio El Bagre (Antioquia) en un término no superior a 6 meses. En igual sentido, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta decisión, informen a la comunidad indígena La Sardina el estado actual del trámite de constitución de dichos resguardos.

Cuarto.- Expediente T-7.910.805. Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras -ANT y al Ministerio del Interior que cumplan con los términos establecidos en el Decreto 1071 de 2015, en orden a culminar el trámite de constitución del resguardo indígena Río Alto San Juan, municipio Urabá (Antioquia) en un término no superior a 6 meses. En igual sentido, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta decisión, informen a la comunidad indígena Río Alto San Juan el estado actual del trámite de constitución de dichos resguardos.

Quinto.- Ordenar a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, asesore y acompañe de manera permanente a las comunidades indígenas La Sardina, asentada en el municipio de El Bagre y Río Alto San Juan, establecida en el municipio de Urabá, en los trámites correspondientes a la constitución de sus resguardos.

Sexto.- Compulsar copia de la presenta actuación a la Procuraduría General de la Nación, para que, en ejercicio de su poder disciplinario preferente, si lo considera pertinente, adopte

las decisiones acerca de la eventual responsabilidad disciplinaria de las autoridades que intervinieron en los procesos de constitución de los resguardos indígenas La Sardina y Río Alto San Juan.

Séptimo.- Remitir copias de la presente actuación a la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que valore las posibles medidas a adoptar de acuerdo con su competencia, en atención a la situación puesta de presente por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario de Bogotá

Octavo.- Líbrese por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese, y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA T-046/21

Referencia: Expedientes T-7.899.762

y T-7.910.085 (AC)

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Con respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Octava de Revisión, suscribo salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. En esta providencia, la Sala decidió amparar los derechos fundamentales a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos indígenas y al debido proceso administrativo de las comunidades indígenas La Sardina y Río Alto San Juan. Esto, tras considerar que la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, ANT) incurrió en dilación injustificada en los procesos de constitución de sus resguardos indígenas. En consecuencia, la Sala ordenó: (i) a la ANT, culminar los trámites de constitución de los dos resguardos indígenas en un término no superior a 6 meses e informar a las comunidades el estado actual del trámite; (ii) a la Defensoría del Pueblo, asesorar y acompañar a las comunidades indígenas demandantes en los trámites de constitución de sus resguardos y (iii) compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación. Al respecto, considero que la Sala no debió (i) amparar los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y a la constitución de resguardos ni (ii) fijar el plazo para la culminación de los procesos de constitución de los referidos resguardos.

Primero, la Sala no debió amparar los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y a la constitución de resguardos indígenas. La Sala consideró que “el derecho a la propiedad colectiva (...) se manifiesta a través del: i) derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente”. Por esta razón, concluyó que la dilación de la ANT para culminar los procesos de constitución afecta “el derecho a la propiedad colectiva, impidiendo que esta comunidad logre maximizar su autonomía, preservar su cultura y permitir que posea y conserve su vocación de permanencia en el territorio que vienen habitando”. Disiento de esta conclusión porque en el proceso no se probó la vulneración de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y a la constitución de resguardos indígenas; lo único que se acreditó fue que la ANT incumplió el plazo para llevar a cabo el proceso de constitución. Esto permite concluir acerca de la vulneración del derecho al debido proceso administrativo, que no de los derechos a la

propiedad colectiva o a constituir resguardos indígenas. Por lo demás, el amparo de estos derechos, en los términos expuestos en la sentencia, podría condicionar la decisión de la ANT en dichos asuntos.

Segundo, la Sala no debió fijar el plazo para la culminación de los procesos de constitución de los resguardos indígenas. La Sala determinó que “del término inicial que debería durar el trámite de constitución del resguardo [esto es,] de 12 a 13 meses, han transcurrido alrededor de 3 años y aún quedan 6 meses aproximadamente para culminar el proceso de titulación, siempre que se cumplieran los términos estrictamente”. En consecuencia, ordenó a la ANT culminar los procesos en un término no superior a 6 meses. Me aparto de dicha decisión, por cuanto considero que, al imponer dicho término, esta orden es altamente disruptiva. Lo anterior, habida cuenta de que la imposición de este término altera, sin justificación, el esquema de priorización dispuesto por la propia entidad administrativa. De esta manera, se afectan injustificadamente otros casos que involucran comunidades en la misma condición de las accionantes.

Por lo demás, la Sala no debió compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, en atención a la situación de ostensible congestión administrativa informada por la ANT. Al respecto, dicha entidad advirtió que en la actualidad tiene a su cargo, aproximadamente, 1515 solicitudes: (i) 379 presentadas ante dicha entidad y (ii) 1136 provenientes del extinto INCODER. En estos términos, estimo que la demora de la ANT en los asuntos sub judice no amerita la compulsa de copias a la Procuraduría General de la Nación.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 Sentencia T-379 de 2011; T-305 de 2014, entre otras.

3 Visita. Teniendo en cuenta la programación establecida anualmente y las disponibilidades presupuestales, el Gerente General del Instituto o su delegado ordenará llevar a cabo la visita a la comunidad interesada y al área pretendida, por funcionarios de la entidad,

señalando el tiempo en que se realizará.// El auto que ordena la visita se comunicará al Procurador Agrario, a la comunidad indígena interesada o a quien hubiere formulado la solicitud y se fijará un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de la Alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno, por el término de diez (10) días, a solicitud del INCODER, el cual se agregará al expediente. // De la diligencia de visita se levantará un acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la comunidad indígena y las demás personas que intervinieren en ella, la que deberá contener, entre otros, los siguientes datos: 1. Ubicación del terreno. 2. Extensión aproximada; 3. Linderos generales; 4. Número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen; 5. Número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan, la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación. PARÁGRAFO. Cuando se trate de procedimientos de ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos indígenas, el auto que ordene la visita se comunicará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en la misma comunicación se le solicitará a dicho Ministerio el pronunciamiento expreso sobre la verificación y certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo, para lo cual dispondrá de un término no mayor de treinta (30) días.

4 Cuaderno de primera instancia, folios 10-7

5 Cuaderno de primera instancia, folio 38.

6 Cuaderno de primera instancia, folios 86 a 107.

7 Al respecto cita el caso Xámo Káser vs. Paraguay; Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

8 Cuaderno de primera instancia, folios 110 a 112.

9 Cuaderno de primera instancia, folios 121 a 124.

10 Cuaderno de primera instancia, folios 138 a 144.

11 Cuaderno de primera instancia, folios 148 a 143.

12 Cuaderno de primera instancia, folios 186 a 196.

13 Cuaderno de primera instancia, folios 216 a 218

14 Memorando No. 20205100004813.

15 Cuaderno tutela y primera instancia, folios 237 a 247

16 Cuaderno tutela y primera instancia, folios 273 a 279

17 Cuaderno de primera instancia, folio 13.

18 El territorio que actualmente ocupan correspondiente a cuatro predios identificados con las matrículas inmobiliarias números 034-34965, 034-32084, 034-59046 y 034-32925, en el municipio de San Pedro, Urabá.

19 Cuaderno de instancia, folios 16 a 20.

20 Cuaderno de instancia. Folio 34-36.

21 Cuaderno de instancia, folio 46.

22 Teniendo en cuenta que las entidades vinculadas emitieron respuesta en el mismo sentido referido en el expediente T-7.899.762, solamente se hará referencia a aquellas que planteen un elemento de juicio adicional al ya referido.

23 Cuaderno de instancia, folios 114 a 118.

24 Cuaderno de instancia, folios 229 a 239

25 Cuaderno de instancia, folios 261 a 271.

26 Cuaderno de instancia, folios 294 a 297.

27 Cfr. sentencia T- 009 de 2013.

28 Ver sentencia T-739 de 2017.

29 Sentencias de tutela T-737 de 2017, T- 739 de 2017 y T- 011 de 2019.

30 Ratificado por Colombia mediante la Ley 31 de 1967.

31 Aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

32 “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

33 “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.”

34 “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

35 “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.”

36 “Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.”

37 Entre otros, se pueden consultar los casos (a) Yakye Axa contra el Estado de Paraguay, (b) Pueblo Saramaka contra Surinam; y (c) Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra el Estado del Ecuador.

38 Sentencia del 31 de agosto de 2001.

39 Sentencia del 13 de noviembre de 2012.

41 En el mismo sentido se pronunció en el caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, sentencia del 5 de febrero de 2018.

42 Sentencia del 6 de febrero de 2020.

43 C. Const., sentencia de tutela T- 379 de 2019.

44 C. Const., sentencia de tutela T- 009 de 2013, reiterada en sentencia T- 737 de 2017.

45 A manera de referencia conviene citar: i) la Ley 135 de 1961, por medio de la cual se introdujo el primer reconocimiento a las comunidades indígenas (art. 29) y facultó al INCORA para estudiar la situación socio-económica de las parcialidades a fin de hacer reestructuraciones, reagrupamiento y ampliación de resguardos (art. 94); ii) el Decreto 2001 de 1988, mediante el cual se reglamentó el trámite jurídico para la constitución de resguardos indígenas.

46 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

47 De acuerdo con el Decreto 2363 de 2015 “por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT)”, a partir de la entrada en vigencia de este decreto “todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT.” (art. 38).

48 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la

constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.”

49 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

50 Diseño adoptado de sentencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia STP1499-2020

Radicado 109007 (11 de febrero de 2020).

51 Decreto 2591 de 1991 inciso 1.

52 Decreto 2591 de 1991 inciso 2.

53 Decreto 2591 de 1991 inciso 3.

54 Sentencias T-011 de 2019, T-153-2019, T-379-2011, entre otras.

55 Sentencias T-154 de 2009, T-769 de 2009; T-379-2011, entre otras.

56 Sentencia T-379 de 2011; T-305 de 2014, entre otras.

57 C. Const., sentencias de tutela T- 379 de 2011; T- 011 de 2019.

58 Cuaderno de tutela y primera instancia. Folio 1,

59 Numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

60 Sentencia T-172-2020.

61 Ver sentencia T-153 de 2019.

62 Sentencia T-737 de 2017, reiterada en las sentencias T-739 de 2017 y T-153 de 2019.

63 Sentencia T-737 de 2017, reiterada en las sentencias T-739 de 2017 y T-153 de 2019.

64 Sala Séptima Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá (expediente T-7.899.762).

65 Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

66 Ver sentencias T-153 de 2019, T-515 de 2017, T-528 de 2011, T-188 de 1993, entre otras.

67 Sentencia T-153-2019. También debe tenerse en cuenta que en casos similares a los sometidos a examen, la Corte también encontró procedente el amparo bajo argumentos similares a los ahora planteados (sentencias T-737 de 2017 y T-153 de 2019).

68 Ibídem.

69 En la sentencia T-379 de 2014 la Corte precisó: “la Sala observa que se ha cumplido un plazo razonable para la interposición de la acción de tutela, toda vez que la vulneración de los derechos fundamentales se ha mantenido en el tiempo. Con el presunto retardo injustificado en el adelantamiento del proceso de la constitución del resguardo, se ha mantenido la vulneración constante de los derechos fundamentales al debido proceso, a la identidad cultural y al territorio de la comunidad indígena Marimba Tuparro, perteneciente al pueblo Sikuaní y Mapayerry. Así, a pesar de que el proceso administrativo inició en el año de 1999, sólo hasta el año 2013, y en razón de la acción de tutela interpuesta, se obtuvo una respuesta de la entidad demandada y ésta programó una visita a la comunidad para la realización del estudio socioeconómico; no obstante, hasta la fecha de las decisiones de instancia, no se había emitido el estudio ni realizado la visita respectiva. Igualmente, durante este tiempo, la comunidad demostró haber presentado derechos de petición con el objeto de conocer el estado del proceso, sin obtener una solución adecuada. Tal situación, conduce a considerar que el hecho que originó la vulneración y amenaza de los derechos fundamentales del pueblo indígena, permanece en la actualidad y continúa generando perjuicios a la identidad cultural y demás derechos del grupo étnico tutelante.”

70 Ver sentencia T-153 de 2019.

71 Si bien estos datos reposan en el expediente T-7910085 (folios 123 a 155 cuaderno de instancia), dado su valor informativo se citan en este caso.

72 Ver sentencia T-153 de 2019.

73 La CSMDL ha señalado los siguientes obstáculos administrativos: (i) la falta de

implementación del “sistema de información de los procesos de legalización de territorios”; (ii) la poca planeación interna para el avance de los casos (definición de planes de trabajo y cronogramas, entre otros aspectos); (iii) la desactualización de los procesos administrativos para la legalización de los territorios; (iv) la actuación descoordinada del INCODER con otras entidades que participan de los trámites de formalización (Ministerios del Interior y del Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible, y el IGAC); (v) la escasa asistencia técnica y asesoría a las comunidades, por ejemplo, para la selección de predios y, particularmente, (vi) la falta de “unificación de los criterios de priorización para la legalización de territorios”. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 36-40.

74 Con relación a la planeación presupuestal, la CSMDL puntualizó las siguientes situaciones: (i) la ineficiencia en el manejo de los recursos, en particular, por la solicitud de nuevas inversiones para trabajos ya realizados; (ii) “el 68% de los recursos para legalización se van en el proceso administrativo y sólo el 32% se invierte en la compra de tierras”; (iii) “el 79.3% de [los] recursos fueron destinados para cumplir los compromisos del gobierno”, derivados de la movilización social, dejando de lado otras obligaciones fijadas legal y constitucionalmente; (iv) “la inversión de recursos para comunidades negras ha sido significativamente menor y (...) variable”; y (v) “la Agencia Nacional de Tierras que se hará cargo de este tema no contará” con los recursos esperados. Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos Ley Étnicos. 4º Informe de seguimiento y monitoreo a los Decretos Ley Étnicos. (2016). Págs. 29-36.