

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-081/25

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD PERSONAL-Vulneración cuando el Estado no identifica y valora oportunamente un riesgo contra la vida o la integridad de una persona, o si adopta medidas de protección que no se ajustan al caso

DERECHO A LA VIDA, INTEGRIDAD, SEGURIDAD PERSONAL Y DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por deficiente valoración del riesgo de comunidad indígena

La insuficiencia de las medidas de emergencia implementadas por la UNP se refleja en el hecho de que con posterioridad a ellas se presentaron nuevas situaciones de violencia y amenaza contra las personas destinatarias de los mecanismos de protección... la UNP no cumplió con sus funciones para la prevención y protección de los derechos de los líderes y lideresas del Grupo Indígena, ni de la abogada defensora de los derechos humanos que ha asesorado las causas judiciales del grupo étnico. Este incumplimiento ha derivado en la transgresión de los derechos fundamentales de estas personas por parte de dicha entidad.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Protección constitucional

(...) existe un propietario legítimo del bien objeto de controversia: la Asociación Azul. Esto, teniendo en cuenta que lo probado en el proceso acredita la titularidad del derecho por parte de dicha organización. Por lo anterior, no procede que la comunidad étnica afecte el goce pacífico del derecho por parte de los docentes que integran dicha asociación o sus familias.

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional/COMUNIDADES INDIGENAS-Titulares de derechos fundamentales y sujetos de especial protección constitucional

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Procedencia de la acción de tutela para su protección

DERECHO AL TERRITORIO COLECTIVO DE COMUNIDAD INDIGENA-Contenido/DERECHO AL TERRITORIO COLECTIVO DE COMUNIDAD INDIGENA-Alcance

(...) el derecho de las comunidades indígenas al territorio se concreta en la posibilidad de constituir, ampliar o sanear los resguardos indígenas, solicitar la adquisición de tierras para cabildos y parcialidades indígenas o la adopción de medidas de protección para territorios ancestrales, entre otros. No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha comprendido que para efectos del ejercicio de este derecho, el acceso a la propiedad colectiva por parte de los grupos indígenas tiene un desarrollo normativo interno a partir del cual se ha construido el concepto y alcance del territorio colectivo indígena.

ADQUISICION DE TIERRAS-Desarrollo normativo/AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-Funciones

DERECHOS DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Garantías constitucionales

POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Gozan de protección constitucional reforzada por ser sujetos en situación especial de indefensión y vulnerabilidad

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL Y A LA VIDA-Deberes mínimos que deben cumplir las autoridades para la protección

DERECHOS A LA VIDA, INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL-Medidas de seguridad asignadas por la Unidad Nacional de Protección deben ser acordes con el riesgo de la población líder y defensora de derechos humanos

DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL-Alcance de las medidas de emergencia, prevención y protección

DERECHOS DE LA POBLACIÓN LÍDER Y DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS-Enfoque étnico

(...) es necesario que la actuación de las autoridades administrativas en la protección de personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos, esté dirigida a la materialización de finalidades constitucionales como la salvaguarda de los derechos de comunidades indígenas, del derecho a la paz y la preservación de la diversidad étnica y cultural. De esta manera, la actuación de entidades como el Ministerio del Interior y la UNP ha de regirse de acuerdo con los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función administrativa, con el propósito de que la garantía de los derechos a la vida y a la seguridad personal de esta población sea real y no teórica.

CONFLICTO INTERÉTNICO-Competencia de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías

del Ministerio del Interior

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-081 DE 2025

Referencia: expediente T-10.172.656

Acción de tutela instaurada por Miguel, en calidad de gobernador del Grupo Indígena, contra la Agencia Nacional de Tierras

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos dictados el 19 de febrero de 2024 y el 22 de marzo de 2024 por el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, en primera y segunda instancia, respectivamente.

Aclaración previa

La Corte Constitucional estableció ciertos lineamientos para la protección de datos personales en las providencias que sean publicadas en su página web. La Presidencia de esta Corporación[1] dispuso que en los eventos en los que se pueda poner en riesgo el derecho a la vida e integridad personal o el derecho a la intimidad personal y familiar, las salas de revisión deben omitir los nombres reales de las personas en la providencia que sea publicada.

Por esto, la Sala Segunda de Revisión adoptará medidas para proteger los datos personales de las accionantes, por cuanto en la sentencia se incluye información relacionada con tales derechos. Por lo tanto, se emitirán dos versiones de esta providencia, de manera que en una de ellas se sustituirán los nombres reales de la parte actora y de las personas y

organizaciones intervinientes, los lugares de ocurrencia de los hechos, así como los demás datos con los que todos ellos se puedan identificar.

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

La Sala Segunda de Revisión estudió la acción de tutela instaurada por el gobernador de un cabildo indígena ubicado en el departamento del Cauca contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT). El accionante relató que el grupo étnico ha intentado infructuosamente acceder a propiedad colectiva a través del Estado y que la comunidad no tiene suficientes tierras.

En este contexto, desde 2017 se ha generado un conflicto territorial en relación con una hacienda ubicada en zona rural de Popayán (Cauca), la cual fue adquirida por una asociación de docentes del departamento. A su vez, la comunidad indígena se reputa como dueña ancestral del terreno. Dicha disputa se ha incrementado desde entonces, hasta el punto de que ha habido situaciones de violencia y acusaciones mutuas entre el grupo indígena y la asociación de docentes. Adicionalmente, varios líderes de la comunidad indígena y una lideresa defensora de los derechos humanos que los ha asesorado jurídicamente han sido víctimas de amenazas e intimidaciones por parte de desconocidos y de un grupo al margen de la ley, las cuales se atribuyen al conflicto territorial. Por lo anterior, el gobernador indígena solicitó la protección de los derechos a la vida, a la integridad personal y a permanecer en el territorio ancestral de la comunidad que representa.

¿Qué consideró la Corte?

La Sala reiteró la jurisprudencia constitucional sobre (i) el derecho al territorio de los pueblos indígenas y la normativa interna en materia de adquisición de tierras por parte de los cabildos indígenas, (ii) la protección estatal de la población líder y defensora de derechos humanos y (iii) los mecanismos administrativos de protección para las personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos, con énfasis en la población indígena.

En relación con el caso concreto, por un lado, determinó que no se vulneró el derecho al territorio del cabildo indígena debido a que en el proceso no se demostró que el grupo étnico hubiese promovido un procedimiento de adquisición del inmueble ante la ANT y porque se acreditó que la asociación de profesores es la propietaria de la hacienda objeto de controversia. Sin embargo, la Sala identificó que existe una necesidad de que el cabildo indígena acceda progresivamente a la tierra, lo cual exige una actuación positiva del Estado en favor del grupo étnico.

Por otro lado, concluyó que la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Ministerio del Interior no garantizaron los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de los líderes y lideresas del cabildo indígena y de su abogada asesora, debido a que, a pesar de haber tenido conocimiento de la creciente situación de violencia contra estas personas, no cumplieron con sus funciones para la prevención y protección de sus derechos ni realizaron ninguna actuación para la resolución del conflicto interétnico surgido a raíz de la disputa territorial.

¿Qué decidió la Corte?

La Sala Segunda de Revisión amparó los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de los líderes y lideresas amenazados. En consecuencia, ordenó a la UNP que implemente medidas prevención y de protección en relación con las personas que han sido víctimas de violencia, con un enfoque étnico y de género, en articulación con el Ministerio del Interior. Adicionalmente, ordenó a dicha entidad que cree una instancia de diálogo entre la comunidad indígena, la asociación de docentes, la ANT y otros actores sociales de la región. También instó a dicha cartera ministerial a actuar con mayor diligencia en relación con la resolución de controversias interculturales en el departamento del Cauca. Por otro lado, ordenó a la ANT que asesore a las autoridades del cabildo indígena sobre los procedimientos administrativos que deben adelantar para la adquisición de tierras y conminó a la entidad a gestionar de forma pronta dichos trámites. Asimismo, ordenó a la Defensoría del Pueblo que acompañe al grupo étnico en sus actuaciones para el acceso a propiedad colectiva y contribuya en la promoción de la solución pacífica del conflicto. Finalmente, ordenó a la Procuraduría General de la Nación que ejerza sus facultades disciplinarias en relación con los hechos que dieron origen a la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y contexto del caso

1. Miguel, actuando en su calidad de gobernador del Grupo Indígena, expuso que la comunidad indígena que gobierna se encuentra conformada por 602 personas, quienes se identifican como descendiente de los Pubenenses, según sus registros históricos de apellidos, usos y costumbres[2]. Afirmó que de acuerdo con su ubicación geográfica, dicha comunidad indígena se sitúa en el Valle de Pubenza (actualmente, Popayán)[3] y que, pese a encontrarse reconocida como resguardo indígena, no tiene tierra para garantizar su supervivencia y desarrollo cultural, debido a antiguos litigios con la Iglesia Católica. Sin embargo, a partir de 1924, el cabildo inició procesos para obtener tierras y, tras un proceso de declaración de pertenencia iniciado por la Iglesia Católica el 18 de diciembre de 2009, se declaró el dominio en favor del grupo étnico de dos inmuebles ubicados en la vereda Laurel del municipio de Popayán, Cauca.

2. Indicó que dentro de la vereda Laurel del municipio de Popayán, se encuentra el inmueble denominado “Almendro” del cual la comunidad indígena se reputa como su dueña ancestral, y sobre el que el 8 de septiembre de 2017 la Asociación Azul, por una parte, y Omar Edilberto Melo Bravo, quien fungió como alcalde del municipio de Cumbitara, Nariño, por otra, celebraron una promesa de compraventa con el fin de que dicha asociación lo adquiriera.

3. Afirmó que con ocasión de la suscripción del contrato de promesa de compraventa y teniendo en cuenta que sobre el predio en cuestión la comunidad del Grupo Indígena había iniciado un proceso de ampliación del resguardo ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el 10 de octubre de 2017, el Grupo Indígena y la Asociación Azul suscribieron un acuerdo en

virtud del cual esta última se comprometía a no continuar con la compra del bien con el fin de que la ANT efectuara un proceso de adquisición del predio en favor de la comunidad indígena, terreno sobre el que, según el accionante, la comunidad había proyectado el ejercicio de sus derechos, con la confianza plena de que el Estado compraría el terreno para la comunidad.

4. Agregó que pese al acuerdo alcanzado el 10 de octubre de 2017 entre el Grupo Indígena y la Asociación Azul, esta última lo incumplió debido a que el 12 de julio de 2018 adquirió la hacienda “Almendo”. No obstante, la asociación permitió a los miembros del cabildo su permanencia en dicho inmueble bajo la promesa de venderlo con posterioridad a la ANT. El accionante señaló que desde el año 2022, y contrariando la autorización dada inicialmente para que dicha comunidad permaneciera en ese sitio, se inició el desalojo de la población indígena a través de la intervención de miembros de la Policía Nacional y de funcionarios de la Unidad Nacional de Protección (UNP) asignados a miembros de la Asociación Azul. El accionante sostuvo que debido a que la comunidad étnica se reputa dueña ancestral del predio, la UNP ha propiciado situaciones de violencia y desplazamiento forzado. Adicionalmente, narró que la comunidad indígena ha sido víctima de amenazas y hostigamientos por parte de desconocidos y del grupo armado ilegal Ejército de Liberación Nacional (ELN), a través de panfletos, tensiones y amenazas que han aumentado con el pasar del tiempo y que se atribuyen específicamente al conflicto generado en torno a la titularidad del inmueble denominado “Almendo”[4].

5. Por estas circunstancias, el actor manifestó que los miembros de la comunidad indígena han sido víctimas de atentados contra la vida y la integridad personal, así como de desplazamiento forzado. Alegó que por estos hechos existe responsabilidad de la UNP e inacción de la ANT, la Unidad Restitución de Tierras (URT) y la Fiscalía General de la Nación[5].

2. La acción de tutela

6. El 5 de febrero de 2024, el accionante en su calidad de gobernador del Grupo Indígena, instauró acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por la presunta vulneración de los derechos a la vida, a la integridad personal y a permanecer en el territorio ancestral del pueblo indígena. Afirmó que se han presentado distintas controversias en relación con el inmueble “Almendo” entre el grupo étnico y la Asociación Azul, debido a que en el año 2018 estas organizaciones adquirieron la propiedad del predio. El actor afirmó que el Grupo Indígena es el dueño ancestral del mencionado inmueble y denunció que el grupo étnico ha sido víctima de engaños por parte de la ANT y la Asociación Azul. Adicionalmente, sostuvo que la comunidad indígena ha sido despojada y desplazada a raíz los desalojos efectuados en los años 2022 y 2023, y que sus líderes han sido víctimas de amenazas y hostigamientos desde diciembre de 2023.

7. Como pretensiones, el accionante solicitó (i) la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a permanecer en el territorio ancestral del Grupo Indígena, (ii) que se priorice el caso para la compra de tierras a favor de dicha comunidad étnica, (iii) el envío de información escrita sobre los predios del Fondo Nacional Agrario o del proceso de la reforma agraria del Gobierno nacional para restablecer el derecho al territorio ancestral de la comunidad étnica y (iv) que se oficie a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que investiguen disciplinaria y penalmente a los servidores públicos presuntamente involucrados en el despojo y desplazamiento forzado de la comunidad.

3. Trámite procesal en primera instancia y respuesta de las accionadas

8. Mediante auto del 6 de febrero de 2024, el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y vinculó a la Asociación Azul, a la Unidad Nacional de Protección (UNP), al alcalde del municipio de Cumbitara (Nariño), a la Gobernación del Cauca, a la Secretaría de

Planeación Municipal de Popayán, a la Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Defensoría del Pueblo – Regional Cauca, a la Personería Municipal de Popayán, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Interior, así como a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas. A continuación, se describen las respuestas dadas por las autoridades accionadas y vinculadas en el trámite de tutela de primera instancia:

Accionada o vinculada

Respuesta

Agencia Nacional de Tierras (ANT)[6]

Indicó que el procedimiento administrativo para la compra de predios por parte de la ANT está reglamentado en los artículos 2.14.6.1.1 y siguientes del Decreto 1071 de 2015, y que aquel se inicia a través de la forma “ACCTIP-010- COMPRA-DIRECTA-DE-PREDIOS-V6”. Al respecto, explicó que si bien a la ANT le corresponde la adquisición de las tierras en favor de las comunidades étnicas, “la selección de los predios a adquirir no es adelantada por la Agencia Nacional de Tierras, por cuanto, son las comunidades Étnicas quienes escogen sus predios para que estos sean ofertados, esto en razón a que son las comunidades quienes conocen el territorio donde van [a] asentarse, sus usos y costumbres”.

Con base en ello, sostuvo que la entidad no efectúa la priorización y selección del predio aludido por el actor, sino que ello le corresponde a la propia comunidad indígena. A partir de lo anterior, solicitó que se denegara el amparo por cuanto la entidad no vulneró los derechos fundamentales del accionante y porque la acción es improcedente.

Unidad Nacional de Protección (UNP)[7]

Solicitó su desvinculación y afirmó que la solicitud de amparo es improcedente. Manifestó

que la función principal de la UNP es proveer medidas de protección a la población objeto en situación de riesgo y que en este caso no se evidencia conexidad entre la situación de riesgo y la actividad que realiza la entidad en virtud del Decreto 1066 de 2015.

Adicionalmente, indicó que el demandante y el Grupo Indígena no forman parte de la población protegida por parte de la UNP, y agregó que tampoco se había presentado ninguna solicitud de protección por parte del grupo étnico. Con base en lo anterior, alegó que no existió vulneración alguna de los derechos fundamentales del actor.

Asociación Azul [8]

Señaló que la acción de tutela es improcedente. Por una parte, se opuso a las pretensiones del actor e indicó que la Asociación Azul es la propietaria del inmueble “Almendo” y que el derecho a la propiedad está amparado constitucionalmente. Al respecto, argumentó que no se pueden desconocer los derechos de la organización de maestros como propietaria del bien so pretexto de enfrentar un aparente derecho ancestral. Por otra, manifestó que el actor incurrió en una actuación temeraria debido a que previamente había instaurado una acción de tutela con las mismas condiciones a la del presente asunto, la cual fue tramitada por el Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá bajo el radicado No. 110033340052024-00088-00.

Alcalde (E) del municipio de Cumbitara (Nariño)[9]

Solicitó su desvinculación con sustento en que los hechos narrados por el accionante no se relacionan con la Alcaldía ni se produjeron dentro del área geográfica del municipio.

Gobernación del Cauca[10]

Señaló que la entidad territorial no tiene responsabilidad alguna en relación con las pretensiones formuladas por el demandante, por lo que solicitó su desvinculación del trámite constitucional.

Defensoría del Pueblo, Regional Cauca[11]

Adujo que el demandante no sustentó que hubiese existido una vulneración de sus derechos

fundamentales por causa de una posible acción u omisión atribuible a la Defensoría Regional del Cauca. También señaló que la entidad, como parte del Ministerio Público, carece de competencia para direccionar o influir en el sentido de las decisiones que adopten las entidades accionadas en relación con las pretensiones del actor. Por lo anterior, manifestó que la Defensoría del Pueblo carece de legitimación en la causa por pasiva y solicitó que se declare la improcedencia de la acción.

Procuraduría General de la Nación[12]

Refirió que en el marco de sus competencias constitucionales y de las establecidas en el Decreto 262 de 2000, la Procuraduría desconoce los hechos que dieron origen a la acción de tutela. Asimismo, manifestó que no tiene conocimiento sobre procesos litigiosos entre el accionante y los titulares del inmueble o las personas interesadas. En consecuencia, solicitó su desvinculación por la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Contraloría General de la República[13]

Alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto las pretensiones del accionante no están relacionadas con las competencias que el artículo 267 de la Constitución le asigna a dicho órgano.

Ministerio del Interior[14]

Informó que, una vez consultado el sistema de gestión documental de la entidad, no se encontró evidencia de que el accionante hubiese formulado alguna solicitud ante la entidad. Adujo que el Ministerio no ha vulnerado ningún derecho fundamental y que carece de legitimación en la causa por pasiva.

Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas[15]

Explicó que la entidad no tiene injerencia en la adquisición de predios para la comunidad étnica y que la Unidad dio respuesta a la solicitud de los voceros de la mesa de derechos humanos, en el marco de la reunión efectuada el 27 de diciembre de 2023 en la ciudad de Popayán; en ese espacio se trató el tema del conflicto territorial entre la Asociación Azul y el cabildo indígena. Añadió que la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la entidad no ha recibido ninguna solicitud de restitución, ni ha tenido conocimiento sobre situaciones fácticas

asociadas al conflicto armado que configuren abandono o despojo de tierras a la comunidad accionante.

Secretaría de Planeación Municipal de Popayán[16]

Solicitó su desvinculación por la falta de legitimación en la causa por pasiva. Preciso que, en el marco de sus funciones, la controversia sobre la titularidad del inmueble en cuestión no compete a la entidad, a pesar de que este está ubicado en la zona rural del municipio.

Fiscalía General de la Nación[17]

La Fiscalía Cuarta Delegada ante los Jueces Penales Municipales de Popayán informó que la entidad adelanta una investigación penal por el delito de invasión de tierras y edificaciones, cuyo denunciante es el representante legal de la Asociación Azul, y en la cual se tiene como indiciados a varios integrantes del Grupo Indígena. Explicó que dicha investigación se deriva de hechos ocurridos en 2017, cuando la Asociación Azul adquirió la hacienda “Almendro”.

Señaló que según el denunciante, en la noche del 24 de diciembre de 2018, integrantes del cabildo ingresaron de manera violenta a la hacienda y que el 17 de enero de 2019 tomaron posesión de los bienes que estaban dentro del predio. Finalmente, indicó que el 14 de mayo de 2019 se llevó a cabo una audiencia de conciliación, la cual fracasó por falta de ánimo conciliatorio.

Superintendencia de Notariado y Registro[18]

Indicó que, una vez consultados los folios de matrícula inmobiliaria de los predios en los cuales está situado el cabildo indígena y el del inmueble objeto de disputa, no se encontró ningún trámite pendiente ni actos por registrar por parte de la ANT.

Tabla 1. Contestaciones a la acción de tutela

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. Sentencia de primera instancia

9. El 19 de febrero de 2024, el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá declaró improcedente la acción por incumplirse el presupuesto de subsidiariedad. Indicó que, si bien la ANT es la entidad competente para la adquisición de los predios para los resguardos indígenas a través de negociación directa o expropiación, esta actuación se realiza a partir de la postulación del predio por parte de la autoridad indígena. Además, estimó que en este asunto no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable a la comunidad étnica.

10. Frente al caso concreto, consideró que la controversia gira en torno a la disputa del derecho de dominio respecto del inmueble “Almendo”, frente al cual la comunidad indígena representada por el actor se reputa como dueña ancestral. Indicó que, con base en las respuestas de las entidades accionadas y vinculadas, se concluye que el Grupo Indígena no ha formulado ninguna solicitud ante la ANT o la URT para la adquisición del predio. Por esta razón, estimó que la comunidad accionante no ha agotado los recursos ordinarios administrativos ni judiciales para adquirir el inmueble[19].

4.2. Impugnación

11. El accionante impugnó la decisión de primera instancia. En el recurso se reiteraron los argumentos de la demanda de tutela en el sentido de que la comunidad indígena priorizó la hacienda “Almendo” y que desde 2013 estuvo a la espera de que la ANT formalizara la adquisición del bien en favor del Cabildo. Añadió que desde 2022, la Asociación Azul incumplió el compromiso de vender el inmueble a la ANT para que este fuera posteriormente adquirido por el grupo indígena, y que el desalojo de sus miembros del terreno por parte de la Policía Nacional y del personal de la UNP generó “el desplazamiento forzado y el despojo de tierras que lleva al borde del exterminio al grupo indígena”[20].

12. Por lo anterior, solicitó que se revocara la decisión de primera instancia debido a que “es fundamental que se garantice la protección de los derechos fundamentales de esta comunidad a través de medidas urgentes y efectivas por parte del sistema judicial”[21].

4.3. Sentencia de segunda instancia

13. Por medio de sentencia del 22 de marzo de 2024, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, confirmó el fallo de primera instancia. Consideró que si bien el accionante ha insistido en que se priorice la compra de tierras en favor de la comunidad indígena, no ha cumplido los requisitos previstos para dicho fin. Estimó que la acción de tutela es improcedente y que no se demostró un perjuicio irremediable que amerite la intervención inmediata y provisional del juez de tutela.

14. Al respecto, señaló que “[n]o se le desconoce el riesgo en que podría estar la población que representa, pero esta situación no impide cumplir el procedimiento legal, en igualdad con los demás casos iguales, que sí postularon sus predios para conseguir su pretensión”[22]. En ese sentido, concluyó que al actor le corresponde agotar el respectivo procedimiento administrativo, para lo cual es necesario que postule el predio pretendido.

5. Actuaciones en sede de revisión

15. Selección y reparto. Mediante auto del 24 de mayo de 2024[23] la Sala de Selección Número Cinco de 2024 eligió el expediente para revisión, con fundamento en el criterio objetivo de exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental. Por sorteo, el expediente se asignó a la Sala Segunda de Revisión y el 11 de junio de 2024 se

remitió al magistrado Juan Carlos Cortés González para la elaboración de la ponencia[24].

16. Decreto oficioso de pruebas. Mediante auto del 3 de julio de 2024, el magistrado sustanciador decretó algunas pruebas para esclarecer los hechos que originaron la interposición de la acción de tutela. En consecuencia, ofició a las partes del proceso de tutela, a las entidades vinculadas, así como al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, con el fin de que remitiesen información necesaria para decidir de fondo el asunto. Adicionalmente, dispuso requerir al Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, y al Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá para que remitieran el expediente del presente proceso de tutela debido a que se encontraba incompleto, así como al Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá, con el fin de que enviara la copia del expediente del proceso de tutela con radicado No. 110033340052024-00088-00, respecto del cual una de las entidades vinculadas había aludido a una posible temeridad por parte del actor.

17. Requerimiento probatorio. Mediante auto del 20 de agosto de 2024, el magistrado sustanciador decretó pruebas adicionales consistentes en solicitar a las partes del proceso de tutela y a algunas de las entidades vinculadas información necesaria para decidir el asunto. En consecuencia, se dispuso (i) conminar al cumplimiento de algunas de las órdenes impartidas en auto de pruebas, ante la necesidad de recaudar los elementos probatorios para efectos de la revisión del asunto; (ii) requerir información adicional tras lo afirmado por la parte actora y por algunas de las vinculadas en respuesta al auto de pruebas; y (iii) vincular al presente trámite constitucional a la Corporación Verde.

18. Suspensión de términos. Por medio de auto del 3 de septiembre de 2024, la Sala Segunda de Revisión dispuso suspender por tres (3) meses los términos para fallar el asunto con el fin de otorgar tiempo para el recaudo de las pruebas requeridas.

19. Respuestas del accionante y de las entidades las accionadas y vinculadas. A continuación, se sintetizan las respuestas dadas por el demandante y por las entidades accionadas y vinculadas en virtud del decreto oficioso de pruebas y del requerimiento probatorio:

Parte o entidad vinculada

Respuesta

Miguel

Por medio de correos remitidos desde la dirección electrónica de la Corporación Verde[25], el actor informó sobre las zonas donde está ubicada la comunidad indígena y ratificó sus argumentos frente al conflicto sobre el predio inmueble denominado “[Almendo]”[26]. Al respecto, señaló que durante los años 2012 y 2013 se ejecutó un convenio entre el CRIC, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), en el que el Grupo Indígena inició los trámites para la clarificación de títulos coloniales. Sostuvo que “el trámite resultó confuso y no se respetaron las normas del debido proceso, generando en la comunidad la expectativa de una posible ampliación del resguardo”[27], y que por dicha razón “se postuló el predio Almendo y se solicitó tanto al señor Melo como a la empresa Asociación Azul que ofrecieran el predio para que fuera incluido en el Fondo Nacional Agrario”[28]. Reiteró que el predio fue ofrecido a la comunidad étnica cuando esta se encontraba en el proceso de clarificación del resguardo, y que en 2015 el antiguo propietario solicitó a la comunidad que hiciera presencia en el predio en cuestión, con el fin de brindar seguridad a través de la guardia indígena. Señaló que, tras la adquisición del predio por parte de la Asociación Azul, esta permitió a la comunidad permanecer en el predio hasta 2023, cuando el grupo étnico fue desalojado[29].

Por otra parte, el accionante señaló que durante el trámite de revisión se habían presentado hechos de amenaza e intimidación en contra de autoridades tradicionales, comuneros

indígenas y de la abogada Ana, que ha asesorado las causas judiciales promovidas por la comunidad étnica. El actor aportó copias de los documentos en los que el cabildo y la Corporación Verde denunció estos hechos ante la Fiscalía General de la Nación y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[30].

En particular, expuso que en el transcurso del proceso de tutela y, especialmente, desde mayo de 2024, se habían incrementado las situaciones de violencia contra dichas personas[31]. Por esta razón, el actor solicitó que en el trámite de revisión se adoptaran medidas provisionales de protección personal a favor de quienes fueron objeto de las intimidaciones. También solicitó medidas de atención humanitaria inmediata y de estudio de títulos en relación con el inmueble objeto de disputa[32].

Corporación Verde

Ana, abogada asesora del Grupo Indígena y representante legal de la Corporación Verde, manifestó que desde el mes de junio de 2024 se habían producido hostigamientos en su contra y seguimientos por parte de personas desconocidas en sus lugares de trabajo y residencia. Narró que estos actos eran efectuados por hombres armados que portaban chalecos antibalas y se desplazaban en vehículos blindados. Según el escrito, el automotor utilizado frecuentemente en estos hechos pertenece a una empresa contratista de la UNP, encargada de prestar esquemas de seguridad. Asimismo, indicó que varios de los vehículos de dicha empresa fueron vistos dentro del predio objeto de disputa. Añadió que durante 2024 su labor en la defensa de los derechos humanos se ha dificultado debido al levantamiento del cese al fuego en el departamento del Cauca, en el contexto del conflicto armado.

A partir de lo anterior, relató un total de 21 situaciones de violencia sucedidas entre junio de 2023 y julio de 2024 contra los líderes de la comunidad indígena y de la corporación que representa, de las cuales, por lo menos diez se produjeron durante el trámite de revisión de la tutela[33].

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)

Aportó un concepto en el que se describen las características históricas y culturales de la civilización indígena de los Pubenenses y del Grupo Indígena. Explicó que durante los años 2012 y 2013, el cabildo inició un proceso de clarificación de títulos coloniales con el objetivo de legitimar sus derechos sobre el territorio ancestral. A pesar de no contar con un resguardo formal reconocido por el Estado, la comunidad esperaba que este procedimiento ampliara su territorio bajo la ley agraria. Señala que este proceso “resultó ser confuso y las reglas del debido proceso no fueron adecuadamente seguidas, lo que generó falsas expectativas dentro de la comunidad sobre una eventual ampliación del resguardo”[34].

Adujo que después de la compra del inmueble por parte de la Asociación Azul se elevó artificialmente el valor de la tierra y se desencadenó un proceso de gentrificación rural en la zona. Sostuvo que los propietarios del predio han engañado a la comunidad con promesas de vender el predio al Estado, las cuales no han sido cumplidas. Finalmente, afirmó que se produjo un desalojo violento del predio por parte de la Fuerza Pública y respaldó las afirmaciones del demandante.

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Informó que el cabildo accionante ha postulado dos predios para su trámite por parte de la ANT[35], distintos al inmueble objeto de la presente tutela, y que en la actualidad no existe ninguna otra oferta voluntaria presentada o priorizada por el Grupo Indígena. Respecto al predio denominado “Almendo”, de propiedad de la Asociación Azul, indicó que “verificado el Plan de Atención para Comunidades Étnicas de la Dirección de Asuntos Étnicos o el aplicativo ORFEO, creado para recibir las peticiones de los usuarios, [n]o se evidencia presentación de postulación del predio en mención o alguna actuación adelantada frente al predio”[36].

Adicionalmente, expuso la forma como la ANT ejerce las competencias previstas en los Decretos 1071 y 2363 de 2015 para la dotación de tierras a comunidades indígenas y señaló que, si bien corresponde a dicha entidad adelantar todos los procedimientos necesarios para la adquisición de predios y mejoras, “para dar inicio a las actuaciones administrativas de compra directa de predios son las comunidades indígenas las que deben postular los predios

o a través de las instancias representativas en el presente caso a través Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, esto en razón a que son las comunidades quienes conocen el territorio donde van a asentarse, sus usos y costumbres”[37]. Ratificó que no existe ninguna oferta voluntaria de compra de predios presentada o priorizada para el cabildo accionante. También informó que la entidad no evidencia la radicación de la petición formulada por el CRIC a dicha entidad.

Asociación Azul

La asociación se opuso a los hechos y pretensiones de la acción de tutela y señaló que la Asociación Azul no ha vulnerado los derechos de la comunidad étnica accionante. Por lo anterior, alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Explicó que la Asociación Naranja es una organización de docentes en el departamento del Cauca reconocida por el Ministerio del Trabajo, la cual desarrolla sus actividades de forma conjunta con la Asociación Azul, cuyo propósito es facilitar la adquisición de vivienda para los trabajadores de la educación en la región.

Hizo referencia a que la Asociación Azul es titular del derecho de propiedad sobre el inmueble denominado “Almendo” desde 2018 y aportó la copia del certificado de libertad y tradición del predio. Indicó que, debido a la ocupación indebida del inmueble por parte de miembros de la comunidad indígena demandante, promovió un proceso de restitución de derechos en virtud del cual, mediante providencia del 1 de junio de 2021, el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Popayán ordenó la restitución del inmueble. Explicó que, para la ejecución de dicha decisión, la autoridad judicial comisionó a la Secretaría de Gobierno del municipio de Popayán con el fin de que se efectuase el desalojo, pero que esta orden solo se cumplió el 15 de diciembre de 2022.

Por otro lado, señaló que, contrario a lo afirmado en la demanda, la Asociación Azul nunca suscribió convenios de ninguna índole con el Grupo Indígena, no contrató a sus miembros ni

a personas de la guardia indígena para que realizaran labores de vigilancia, y que la propietaria no consintió que ocuparan el predio[38]. En ese sentido, adujo que la comunidad actora ingresó violentamente al predio y lo ocupó por más de cuatro años hasta que se ejecutó el desalojo, por lo que señaló que son falsas las afirmaciones de la demanda según las cuales la asociación ha generado el desplazamiento forzado de los miembros del grupo étnico. Afirmó que los profesores que integran la asociación han sido agredidos por miembros del grupo indígena cuando este ha ingresado violentamente al predio, y aportó material fotográfico y fílmico que muestra a varias personas heridas, así como rastros de detonaciones de armas de fuego y de un artefacto explosivo que, según afirma, fue encontrado dentro del inmueble.

Refirió que si bien después de la presentación de la acción de tutela la comunidad indígena no ha vuelto a ocupar el predio, los miembros de esta han seguido asediando a las 180 familias que viven en el lugar[39].

Unidad Nacional de Protección (UNP)

Informó que mediante la Resolución DGRP 001504 del 6 de marzo de 2023 se adoptaron medidas de protección como acciones de respuesta inmediata para la Asociación Azul, en el marco de lo establecido en el artículo 2.4.1.5.4 del Decreto 1066 de 2015.

Añadió que la UNP sí tiene asignadas personas para la seguridad o protección de la Asociación Azul y que de los hechos que motivaron la valoración del riesgo y posterior expedición de la citada resolución, está el conflicto sucedido entre esta asociación y el Grupo Indígena. Asimismo, indicó que se puso en conocimiento de la UNP que con motivo de la ocupación irregular de la finca “Almendo”, en 2019 se interpuso una denuncia por invasión de tierras ante la Fiscalía General de la Nación, y que la comunidad étnica ha sido desalojada en más de 20 oportunidades, en las que se han presentado actos como la quema de la casa principal de la finca, actos de agresión y lesiones, por lo que en diciembre de 2023 se produjo la captura de cuatro personas implicadas en agresiones contra los miembros de la Asociación Azul. Por esta razón, señaló que al no tener la UNP funciones investigativas, la información

sobre las circunstancias como ocurrieron los hechos corresponde a la Fiscalía General de la Nación. Por otra parte, informó que en las bases de datos de la entidad no se evidencia la radicación de la petición formulada por el CRIC.

Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán

La entidad remitió las copias de los certificados de tradición y libertad de los inmuebles respecto de los cuales el Grupo Indígena indicó que tenía el derecho de dominio, así como del inmueble denominado “Almendo”[40].

Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas

Expuso que, a partir de la consulta de los sistemas de información de la Dirección de Asuntos Étnicos, en la entidad no cursa proceso de restitución de derechos étnico-territoriales en favor del Grupo Indígena. Lo anterior, debido a que no ha recibido ninguna solicitud en el marco de lo dispuesto en el Decreto Ley 4633 de 2011.

Además, indicó que la URT no tiene conocimiento sobre situaciones fácticas asociadas al conflicto armado que se configuren como afectaciones territoriales de abandono o despojo que permitan dar inicio de manera oficiosa al proceso reconstitutivo en favor del grupo étnico.

En relación con el inmueble objeto de disputa, explicó que no se han presentado solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y que la Unidad no ha realizado ninguna gestión o actuación dirigida a la asignación de tierras a favor del Grupo Indígena.

Frente a las circunstancias del caso concreto, expuso que, si bien existe una controversia por intereses comunes entre el grupo indígena y la Asociación Azul respecto al predio denominado “Almendo”, aquella no se suscitó con ocasión del conflicto armado interno, por lo que su resolución no es de competencia de la UNP, de acuerdo con lo establecido en el

numeral 7 del artículo 141 del Decreto Ley 4633 de 2011, y que tampoco es procedente incluir la solución de dicha situación en el plan de acción étnico de la entidad.

Sin embargo, informó que el 16 de marzo de 2024, la entidad desarrolló una jornada de socialización de la oferta institucional de la entidad a los integrantes de la comunidad del Grupo Indígena “con la finalidad de propender por la garantía de los derechos fundamentales de la parte actora”[41].

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

La entidad suministró las copias de los certificados catastrales de los predios que el demandante identificó como tierras que han sido adjudicadas al Grupo Indígena, así como del inmueble objeto de disputa. Específicamente, respecto a este último, el IGAC informó que la Asociación Azul se encuentra inscrito en la base de datos catastral del Instituto como propietario del predio “Almendo”[42].

Secretaría de Planeación del municipio de Popayán

Explicó que, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el municipio (Acuerdo 05 de 2002), Laurel forma parte de los 23 corregimientos de la ciudad de Popayán, el cual cuenta con un centro poblado y varios cuerpos de agua. En relación con el predio objeto de disputa, informó que, al revisar la información catastral del inmueble denominado “Almendo”, se evidencia que su destinación económica es pecuaria[43].

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

La entidad aportó un concepto que describe las características históricas, sociales, culturales y geográficas del pueblo indígena de los Pubenenses, en general, y en particular, del Grupo Indígena. Explicó que las personas que se identifican dentro de dicho pueblo indígena se autodenominan descendientes de las poblaciones que habitaron el Valle de Pubenza, donde hoy se encuentra Popayán, desde antes de la llegada de los españoles. Sus reivindicaciones se sustentan en su ubicación geográfica, apellidos históricos y tradiciones culturales. Refirió que aunque los estudios sobre los descendientes de dicha civilización indígena son escasos, existen investigaciones históricas que muestran que tuvieron una lengua común y que

contaban con una organización y desarrollo a través de la llamada Confederación Pubenense.

El concepto también ilustra que, a partir de investigaciones arqueológicas, se evidencia que este grupo ancestral tenía uno de sus centros ceremoniales y funerarios en inmediaciones de la ciudad de Popayán, y que, dada su cercanía a este centro urbano, las personas integrantes del Grupo Indígena consideran dichos territorios como un elemento importante en relación con el reconocimiento de los integrantes de esta comunidad con sus ancestros indígenas.

Sobre las situaciones de conflictividad en relación con el territorio, expuso que estas atienden a un contexto histórico de larga data[44]. En relación con el predio “Almendo” narró que la controversia se remonta a 2016 cuando la comunidad del Grupo Indígena se propuso adquirir un terreno más amplio con el fin de constituir el resguardo indígena. Sin embargo, señaló que no existe claridad sobre el arraigo específico respecto de predios como “La Manga” o “Almendo”[45], y que si bien el reconocimiento judicial del primero como territorio indígena tuvo un efecto positivo tras las disputas con la iglesia Católica, muestra la inacción y la respuesta tardía de las autoridades estatales, lo cual agrava la situación de conflictividad respecto al territorio.

Finalmente, frente al caso concreto, explicó que la compraventa del bien en 2017 desencadenó un conflicto interétnico y social que se agudizó en 2023, y que está marcado por acusaciones mutuas de violencia y amenaza entre los docentes de la Asociación Azul y el grupo indígena.

Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal y Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá

Dichas autoridades judiciales remitieron las copias del expediente de tutela dentro del presente trámite de revisión, así como del expediente del proceso de tutela con radicado 110033340052024-00088-00, respecto del cual la Asociación Azul había alegado una presunta temeridad por parte del accionante.

Fiscalía General de la Nación

Mediante un informe suscrito por la Coordinadora de la Unidad de Conceptos y Asuntos Constitucionales de la Dirección de Asuntos Jurídicos, manifestó que el accionante está registrado como víctima y/o denunciante en la investigación 190016000601202415435.

En virtud de esta actuación, la entidad investiga una denuncia instaurada por Miguel por el delito de amenazas contra servidor público, en la que el actor narró que en la noche del 11 de abril de 2024 seis hombres lo abordaron en su vivienda, y si bien no estaban armados, lo amenazaron y le “dijeron que debía detener el proceso de recuperación que se lleva sobre el predio denominado [Almendo]”[46]. Ante ello el accionante indicó que “si no lo hacía yo sabía qué le pasaba a los tercicos, además mencionó que yo tenía hijos”[47].

Adicionalmente, informó sobre las actuaciones adelantadas por el ente investigador, en las que se verificó lo siguiente: (i) a partir del intercambio de información de diferentes organismos de seguridad del Estado, “en el área general del municipio de Popayán (Cauca) puede hacer presencia el frente ‘Carlos Patiño’ perteneciente al grupo armado residual disidencia de las FARC-EP, el GAO del ELN ‘Frente José María Becerra’ dada la cercanía con el municipio de El Tambo Cauca”[48]; (ii) en entrevistas realizadas a Miguel, el actor manifestó que desde 2013 la comunidad étnica ha intentado adquirir el inmueble “[Almendo]”; que en junio de 2023 se efectuó el primer desalojo de aquella de dicho predio por parte de la Fuerza Pública y profesores, y que cree que las amenazas recibidas “sería (sic) por parte del dueño de la finca [Almendo], por lo que me dijeron los hombres que entraron a mi casa el día 11 de abril [de 2024]”[49]; y (iii) en las búsquedas de bases de datos de acceso público se halló una noticia del 14 de junio de 2023 titulada “Graves y calumniosas acusaciones que vienen haciendo [la Asociación Naranja] y [la Asociación Azul] en contra de nuestra comunidad indígena”.

Ministerio del Interior

La entidad no dio respuesta al auto de pruebas y al posterior requerimiento efectuado por

esta Corporación[50].

Tabla 2. Respuestas recibidas en el trámite de revisión

20. Decreto de medidas provisionales. Mediante Auto 1486 del 5 de septiembre de 2024, la Sala Segunda de Revisión consideró que ante las situaciones crecientes de violencia conocidas a partir del material probatorio recaudado, era necesario decretar medidas provisionales dirigidas a proteger los derechos a la vida y a la seguridad e integridad personal del accionante, de los líderes del Grupo Indígena que este representa y de la abogada de la Corporación Verde que los ha asesorado[51]. En consecuencia, la Sala ordenó a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en el ámbito de sus competencias y, especialmente, de las establecidas en el 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015[52], de forma inmediata adoptara medidas provisionales de protección para Miguel, Luisa, Nicolás, Raúl y Mauricio, líderes del Grupo Indígena, y Ana, abogada asesora, con el fin de prevenir afectaciones en sus derechos fundamentales. En dicho auto también se dispuso que las medidas de protección de emergencia debían “atender las necesidades particulares de los beneficiarios, adoptando un enfoque diferencial que permita que su implementación sea concertada con la comunidad étnica”, y que estarían vigentes “hasta que la UNP haga la respectiva valoración del riesgo a estas personas”.

21. El 15 de octubre de 2024, la UNP informó a la Sala Segunda de Revisión que, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 1486 de 2024, aprobó implementar como medida de protección, “un (1) chaleco balístico y un (1) medio de comunicación”[53] en favor de [Miguel], [Luisa] y [Ana]. Respecto de esta última, el mencionado informe indica que la medida fue adoptada “con enfoque diferencial de género”[54]. Adicionalmente, la UNP señaló que “no se encontró información alguna referente a los señores [Nicolás], [Raúl] y [Mauricio]”[55], y solicitó a esta Corporación proporcionar los números de identificación de estas personas para activar los respectivos trámites de emergencia[56].

22. No obstante, la UNP no informó qué tipo de actuaciones había desarrollado para la valoración del riesgo de las personas beneficiarias de las medidas de emergencia, según lo establecido en el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015. Esto, a pesar de que el Auto 1486 de 2024 dispuso que esas medidas debían estar vigentes hasta que la UNP realizara dicho estudio.

23. Nuevas situaciones de amenaza durante el trámite de revisión y acciones de tutela asociadas a las medidas provisionales decretadas. Con posterioridad a la adopción de las medidas provisionales ordenadas en el Auto 1486 de 2024, se instauraron dos acciones de tutela debido a la intensificación de las situaciones de amenaza contra las vidas de algunas de las personas beneficiarias de tales medidas. A continuación, se presenta una breve descripción de las solicitudes de amparo.

24. En primer lugar, Ana instauró una acción de tutela contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y la UNP con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales y los de su hijo menor de edad, debido a las amenazas y seguimientos que se han presentado, entre otras razones, con ocasión de los hechos relacionados con el presente trámite de revisión[57]. El conocimiento del asunto correspondió al Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito de Bogotá[58], el cual, a través de auto del 6 de noviembre de 2024, admitió la demanda de tutela[59]. Mediante sentencia del 18 de noviembre de 2024, el referido juzgado denegó el amparo, por considerar que era improcedente por cuanto está enmarcado en la materialización de las medidas provisionales decretadas por esta Corporación. Este fallo fue impugnado por la actora y, mediante auto del 2 de diciembre de 2024, el Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala Civil, declaró la nulidad de lo actuado dentro del proceso de tutela por la falta de vinculación de la empresa Blinsecurity de Colombia LTDA., debido a que la accionante enunció que había recibido hostigamientos que involucraban el uso de vehículos de dicha compañía.

25. Mediante auto del 4 de diciembre de 2024, el Juzgado Treinta y Seis Civil del Circuito de

Bogotá dio cumplimiento a la decisión del ad quem, admitió la demanda de tutela y dispuso vincular a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional. A través de oficio del 6 de noviembre de 2024, el magistrado sustanciador remitió un informe sobre el estado de cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por la Sala Segunda de Revisión en el Auto 1486 de 2024, y solicitó la desvinculación de la Sala del trámite de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que de la demanda de amparo y de las pruebas que obran en el proceso no se evidencia que la accionante haya manifestado algún reproche en relación con la Corte Constitucional. En sentencia del 13 de diciembre de 2024, el citado juzgado decidió negar el amparo por estimar que la acción promovida por Ana era improcedente, por cuanto las órdenes dispuestas en el citado Auto 1486 de 2024 estaban dirigidas a adoptar medidas de protección en favor de ella. Dicha decisión fue impugnada por la accionante y, mediante sentencia del 16 de enero de 2025, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá tuteló los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, reunificación familiar y seguridad de Ana y de su hijo[60].

26. Sobre su situación de seguridad, Ana afirmó que: “el Estado colombiano no ha brindado protección alguna, ni ha cumplido con las órdenes internacionales ni con las impartidas por la Corte Constitucional”[61] dirigidas a proteger su vida como lideresa defensora de los derechos humanos. Al respecto, informó que a la fecha de radicación de la demanda de tutela no había recibido notificación, ni había sido contactada por la UNP para realizar la necesaria evaluación del riesgo. Narró que “[e]l 25 de septiembre [de 2024], se llevó a cabo una reunión virtual con representantes de la Unidad Nacional de Protección y del Ministerio de Relaciones Exteriores, quienes indicaron que no podían proceder con la adopción inmediata de las medidas urgentes, pero se comprometieron a enviar un analista de riesgo para iniciar el trámite ordinario”[62]. También indicó que la Policía Nacional ha cesado las rondas de protección que anteriormente realizaba cerca a sus lugares de residencia y trabajo. Señaló que la falta de actuación efectiva ha hecho que tanto ella como su familia estén en riesgo, puesto que las amenazas contra su vida no han cesado, y que en agosto de 2024 se presentaron seguimientos a su hijo en cercanías al colegio donde estudia, lo que le ha obligado a cambiarlo de institución educativa en dos ocasiones. También indicó que el 25 de septiembre de 2024, y sin el consentimiento de ella, su hijo fue sometido a una “requisa ilegal”[63] por parte de funcionarios de la Policía Nacional.

27. En segundo lugar, Miguel instauró una acción de tutela contra la UNP y los ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior, con el fin de que se ordenara a estas entidades garantizar a los miembros de las comunidades indígenas las condiciones materiales necesarias para ejercer sus prácticas culturales y políticas. También pidió que se determinara el nivel del riesgo de los comuneros amenazados y las medidas de protección a que haya lugar. El asunto fue conocido por el Juzgado Décimo Mixto Administrativo del Circuito de Popayán[64]. Mediante Sentencia No. 231 del 28 de noviembre de 2024, dicha autoridad judicial declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que, a partir de lo ordenado en el Auto 1486 de 2024, la UNP había emitido la Resolución DGRP 12061 de 2024, “donde se dio a conocer la determinación del riesgo y se adoptaron medidas de protección colectiva”[65], y que “en la actualidad, el actor cuenta con un mecanismo alternativo para la efectiva protección de sus derechos fundamentales pues ya goza de un amparo constitucional y, si considera incumplido el mandato legal, le asiste el deber de acudir ante el juzgado que conoció el asunto en primera instancia y adelantar el respectivo incidente de desacato a orden judicial, de modo tal que no le es posible entablar una nueva acción constitucional para solicitar el amparo de los mismos derechos y por las mismas situaciones fácticas”[66]. Al momento de proferirse la presente providencia no se ha informado a la Sala de Revisión sobre si el citado fallo de tutela fue impugnado.

28. En la demanda de tutela, el señor Miguel relató que en los meses de octubre y noviembre de 2024 se incrementaron las amenazas e intimidaciones contra los comuneros del cabildo indígena. Adujo que las medidas adoptadas por la Corte Constitucional no han sido cumplidas y que “los hechos de violencia contra la comunidad indígena del Grupo Indígena continúan presentándose”[67].

29. Reforzamiento de las medidas provisionales decretadas en el Auto 1486 de 2024. Mediante auto del 18 de diciembre de 2024, la Sala Segunda de Revisión ordenó a la UNP revisar y fortalecer las medidas provisionales de protección que adoptó para cumplir lo dispuesto en el Auto 1486 de 2024[68]. Dispuso que dichas medidas deberán estar vigentes

hasta que la UNP haga la respectiva valoración del riesgo, según dispone el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015 y que la UNP debía realizar un acercamiento directo con las autoridades del Grupo Indígena, con el fin de obtener los datos necesarios para la adopción de medidas de emergencia respecto de las personas sobre las cuales se adoptan las medidas de emergencia. Asimismo, dispuso que la UNP debía efectuar las gestiones correspondientes para identificar las necesidades y medidas de protección, que deberán ser proporcionales y adecuadas frente al riesgo generado a los derechos fundamentales a la vida y seguridad e integridad personal en el caso y de acuerdo con un enfoque diferencial étnico y de género, teniendo en cuenta las recientes amenazas de las que dan cuenta los interesados.

30. Adicionalmente, en el auto del 18 de diciembre de 2024 se ordenó a las partes y vinculadas proporcionar a la UNP los datos de identificación y la información necesaria para que dicha entidad pudiese brindar una protección real a los beneficiarios de las medidas adoptadas. Finalmente, se solicitó a la Defensoría del Pueblo que hiciera un seguimiento especial a las medidas de protección ordenadas, teniendo en cuenta la situación de riesgo y seguridad de los líderes y lideresas amenazadas.

31. Informe de cumplimiento presentado por la UNP. El 11 de febrero de 2025, la UNP remitió a esta Corporación un informe en el que se describen las gestiones efectuadas por dicha entidad en virtud de lo ordenado en el auto del 18 de diciembre de 2024[69]. Sobre el estado de la valoración del nivel de riesgo, respecto a Miguel informó que el 6 de octubre de 2024 se abrió la evaluación de riesgo, la cual se encuentra “pendiente el agendamiento” ante el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), para que este recomiende las medidas definitivas que serán adoptadas por la entidad. En relación con Luisa y Ana, expuso que respecto a ellas existen dos estudios de nivel de riesgo en estado “activo”. Por otro lado, señaló que no contaba con los datos necesarios para iniciar los trámites de emergencia y órdenes de trabajo para la implementación de medidas de protección respecto a Nicolás, Raúl y Mauricio, y que por ello la entidad solicitó al Grupo Indígena datos tendientes a la identificación de estas personas.

32. Sobre el fortalecimiento de las medidas de emergencia que se habían adoptado en cumplimiento del Auto 1486 de 2024, la UNP indicó que, en el caso de Miguel[70], Luisa[71] y Ana[72] se ratificaron las medidas de emergencia adoptadas previamente y, como refuerzo, se implementó una (1) persona de protección con enfoque diferencial o de confianza para cada una de estas personas. Asimismo, informó que se dispuso el suministro de un (1) chaleco blindado a Nicolás[73] y a Mauricio[74], y un (1) chaleco blindado y un (1) medio de comunicación a Raúl[75]. Finalmente, expuso que el Grupo de Gestión Integral de Medidas de Emergencia de la UNP ofició a las unidades policiales del departamento del Cauca y a la Policía Metropolitana de Popayán con el fin de que desde dichas dependencias se adopten medidas preventivas y coadyuven en el fortalecimiento de las medidas de protección implementadas.

II. CONSIDERACIONES

6. Competencia

33. De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el presente proceso.

7. Cuestiones previas. Estudio de una posible configuración de actuación temeraria por parte del actor y pronunciamiento sobre las intervenciones en el trámite de revisión

7.1. En el presente asunto no se configura una temeridad por parte del accionante

34. En la contestación a la acción de tutela, la Asociación Azul alegó que en el presente caso se había configurado una actuación temeraria por parte del demandante debido a que previamente dicha asociación había sido notificada de una acción de tutela en la cual obraron las mismas partes, se invocaron los mismos hechos y se formularon las mismas pretensiones que en el presente asunto[76].

35. El proceso de tutela que Miguel había promovido previamente estaba dirigido contra la Unidad para las Víctimas, la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación, la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Restitución de Tierras. En aquella oportunidad, el actor también actuaba en calidad de gobernador del Grupo Indígena y en la demanda manifestó que la acción de tutela se había instaurado porque la comunidad indígena no tenía tierra, y en su intento de ampliar el resguardo, el cabildo priorizó la adquisición de la hacienda “Almendo”. En particular, narró la controversia que se ha suscitado sobre dicho predio desde 2017 entre el grupo étnico y la Asociación Azul, debido a la adquisición del inmueble por parte de estas organizaciones. Asimismo, hizo referencia a los desalojos efectuados en los años 2022 y 2023 y a los hostigamientos que ha habido durante el año anterior a la interposición de la tutela por parte de desconocidos y grupos de delincuencia organizada. Por lo anterior, formuló las siguientes pretensiones:

“1. Declaración de Vulneración de Derechos Fundamentales: Solicitamos que se declare que los accionados han vulnerado los derechos fundamentales del pueblo indígena del [Grupo Indígena] a la vida, a la integridad personal, a no ser desplazados y el derecho fundamental al territorio de la comunidad indígena y demás que considere vulnerado el honorable juez Constitucional

2. Mesa Técnica Interinstitucional: Requerimos la creación urgente de una mesa técnica interinstitucional con la participación de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas. El propósito es resolver el conflicto territorial y adoptar medidas urgentes para poner fin al desplazamiento forzado y las agresiones perpetradas por los funcionarios de seguridad de los empresarios de la [Asociación Azul], quienes pertenecen a la Unidad Nacional de Protección.

3. Comisión de Verificación en el Predio Despojado: Solicitamos la realización de una comisión de verificación en el predio despojado, con la presencia de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad Para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. El objetivo es caracterizar las afectaciones territoriales sufridas por la comunidad indígena.

4. Estudio Preliminar e Inclusión en el PAE 2024: Ordenar a la Unidad de Restitución de Tierras para que realice un estudio preliminar, incluyendo en el Plan de Acción Específico (PAE) para el año 2024 las acciones necesarias para restituir los derechos territoriales de la comunidad indígena del [Grupo Indígena].

5. Registro Único de Víctimas: Ordenar a la Unidad de Víctimas que incluya en el Registro Único de Víctimas a las personas que integran el [Grupo Indígena], de acuerdo con el censo proporcionado y que se brinde asistencia humanitaria de emergencia.

6. Investigaciones Disciplinarias y Suspensión de Esquemas de Seguridad: Ordenar a la Unidad Nacional de Protección iniciar investigaciones disciplinarias contra los funcionarios o contra los que integran los esquemas de seguridad de la [Asociación Azul]. Así mismo solicitamos que se suspenda la contratación con las empresas que contrata la UNP para conformar dichos esquemas. Ordenar a la Unidad Nacional de Protección la suspensión de los esquemas de seguridad de los integrantes de la [Asociación Azul].

7. Prohibición de Involucramiento en Intereses Empresariales: Ordenar a la Unidad Nacional de Protección expida una resolución que prohíba el involucramiento de sus funcionarios o empresas contratantes en los intereses de la empresa inmobiliaria [Asociación Azul] prohibiendo expresamente su presencia en el corregimiento de [Laurel].

8. Investigación Penal: Ordenar a la Fiscalía General de la Nación abrir una investigación penal sobre el desplazamiento forzado masivo del [Grupo Indígena]. La investigación debe llevarse a cabo ante una unidad especializada en violaciones a los derechos humanos para identificar a los responsables de estos hechos.

9. Registro del Predio Despojado: Ordenar a los accionados el registro del predio como despojado al [Grupo Indígena], prohibiendo la realización de negocios jurídicos con el mismo y efectuando la correspondiente inscripción en el registro de tradición y libertad”[77].

36. Si bien las alegaciones sobre una eventual temeridad del accionante no fueron objeto de pronunciamiento por parte de las autoridades judiciales de instancia en el presente proceso de tutela, esta Sala de Revisión estima necesario estudiar si se configuró una actuación temeraria en los términos de artículo 38 del Decreto 2591 de 1991[78].

37. La citada norma establece que la actuación temeraria se configura cuando se presenta la misma acción de tutela por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, sin motivo expresamente justificado. Su consecuencia es el rechazo de la acción o la decisión desfavorable de todas las solicitudes, sin perjuicio de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991.

38. En jurisprudencia reiterada, esta Corporación ha determinado que para la configuración de la actuación temeraria se deben analizar los siguientes aspectos:

1. Que se presente una identidad de procesos, esto es, que las acciones de tutela presentadas de manera simultánea o sucesiva tengan una triple identidad, a saber, se trata de las mismas partes, se plantean los mismos hechos y la misma solicitud[79].

2. Que el caso no sea uno de aquellos considerados como excepcionales que no constituyen una actuación temeraria, de acuerdo con lo señalado explícitamente por la ley o la jurisprudencia.

3. Que en caso de presentarse una solicitud de tutela que pretenda ser diferente a una anterior con la que guarda identidad (a partir de un desarrollo argumentativo diferente) el juez constitucional acredite que, en realidad, los dos procesos tienen las mismas partes, se

sustentan en las mismas razones y solicitud[80].

39. La Sala considera que en este asunto no se configura una actuación temeraria por cuanto no se presenta una identidad de procesos. En primer lugar, no existe identidad de partes, teniendo en cuenta que en el proceso que es objeto de revisión, Miguel convocó como accionada únicamente a la Agencia Nacional de Tierras; por ende, sus pretensiones no se dirigieron contra las entidades que conformaban el extremo pasivo en la acción de tutela que había presentado previamente. En segundo lugar, existe identidad de causa petendi por cuanto los hechos relatados en la demanda que ahora es objeto de revisión coinciden con las circunstancias fácticas por las cuales había solicitado previamente el amparo constitucional. Sin embargo, en tercer lugar, a juicio de la Sala no existe identidad de objeto, teniendo en cuenta que a pesar de que los hechos que dieron origen a ambas acciones de tutela son conexos entre sí, las pretensiones formuladas por el demandante son sustancialmente distintas y persiguen propósitos diferentes.

40. En la acción de tutela previamente promovida por el accionante se solicitó que, como forma de amparo de los derechos fundamentales del grupo étnico a la vida, a la integridad personal, a no ser desplazados y al territorio, se ejecutaran actuaciones conjuntas entre las entidades convocadas para resolver el conflicto territorial. Para ello, el actor pidió (i) la creación de una mesa técnica interinstitucional para resolver el conflicto territorial y “poner fin al desplazamiento forzado”, (ii) la realización de una comisión de verificación en el predio, (iii) un estudio preliminar y la inclusión de este conflicto en el Plan de Acción Específico (PAE) para el año 2024 por parte de la URT, (iv) la inclusión del Cabildo Indígena en el Registro Único de Víctimas, (v) el inicio de investigaciones disciplinarias y la suspensión de los esquemas de seguridad que la UNP tiene asignados en relación con miembros de la Asociación Azul, (vi) la expedición de una resolución por parte de la UNP en la que prohíba a los miembros de la Asociación Naranja y la Asociación Azul tener presencia en el corregimiento de Laurel, (vii) el inicio de una investigación penal a raíz de los hechos relatados, y (viii) el registro del predio como despojado al Grupo Indígena con el fin de que se prohíba la realización de negocios jurídicos en relación con el inmueble.

41. En contraste, en el presente asunto, el objeto de la acción de tutela se enfoca en las reivindicaciones territoriales que tiene el Grupo Indígena para la adquisición del inmueble “Almendo”. En este marco, el actor formuló dentro de sus pretensiones que (i) se declare que la ANT ha vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a permanecer en el territorio ancestral del pueblo indígena y los demás que el juez constitucional determine como transgredidos; (ii) se priorice el caso del Cabildo Indígena étnico para la compra de tierras a favor del grupo étnico; (iii) se envíe información escrita sobre los predios del Fondo Nacional Agrario o del proceso de la reforma agraria del Gobierno nacional para restablecer el derecho al territorio ancestral de la comunidad indígena ubicados en los municipios de Popayán, Timbío, El Tambo, Cajibío, Totoró y Silvia del departamento del Cauca, priorizando la capital departamental por ser el lugar ancestral en el que el grupo étnico ha habitado; y (iv) se oficie a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue a los funcionarios públicos que, según el demandante, han estado involucrados en el despojo y desplazamiento forzado de la comunidad indígena.

42. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Segunda de Revisión concluye que en el presente asunto no se configuró una actuación temeraria debido a que no existe identidad de procesos en relación con las solicitudes de amparo promovidas por el demandante. En consecuencia, la Sala no analizará los demás parámetros establecidos en la jurisprudencia constitucional para la configuración de la temeridad.

7.2. La intervención de Ana, en su calidad de representante legal de la Corporación Verde, como parte en el proceso de tutela

43. Intervención de la Corporación Verde en el trámite de revisión. Como se reseñó previamente, dicha corporación presentó varios escritos de intervención durante el trámite

de revisión. En un primer momento, tras haberse emitido el auto de pruebas del 3 de julio de 2024, los elementos probatorios que se solicitaron en relación con el demandante fueron remitidos a esta Corte desde la dirección electrónica de la Corporación Verde[81]. Con ellos se adjuntaron documentos de respuesta al auto de pruebas firmados por el accionante y la abogada Ana. Adicionalmente, esta última aportó documentos que hacían referencia al expediente T-10.172.656, en los cuales respaldó las pretensiones del accionante en cuanto a las reivindicaciones territoriales de la comunidad indígena en relación con el inmueble “Almendro”. Asimismo, en dichos documentos puso en conocimiento de la Sala la ocurrencia de situaciones recientes de amenaza e intimidación en contra líderes del grupo indígena y de ella misma, y afirmó ser “abogada defensora de derechos humanos”[82] y asesora jurídica de esa comunidad. En particular, la abogada formuló una solicitud de medidas provisionales. También allegó copias de comunicaciones en las que el cabildo y la Corporación Verde denunciaron estos hechos ante la Fiscalía General de la Nación y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

44. La participación activa de esta organización en el proceso motivó dudas acerca de su rol en el marco de la controversia que se resuelve en el presente asunto. Por esta circunstancia, en el auto de requerimiento del 20 de agosto de 2024, el magistrado sustanciador dispuso vincular al trámite de revisión a la Corporación Verde y oficiar a dicha entidad para que explicara el tipo de acompañamiento que dicha organización había efectuado al Grupo Indígena y frente a la disputa territorial que dio origen a la acción de tutela. Además, se le solicitó explicar qué tipo de procedimientos había promovido ante la CIDH y qué clase de relación existe entre la Corporación Verde y la abogada Ana, quien según la demanda de tutela, ha acompañado en el proceso al cabildo indígena. En respuesta del 27 de agosto siguiente, la señora Ana aclaró que es abogada defensora de derechos humanos y periodista, y que funge como la representante legal de la Corporación Verde. Para respaldar sus afirmaciones, adjuntó copia del certificado de existencia y representación legal de la referida organización[83].

45. Adicionalmente, Ana manifestó que, debido a su acompañamiento en la causa promovida

por el accionante, ha sido víctima de amenazas y seguimientos que han puesto en riesgo su vida y la de su hijo. Por esta razón, solicitó la adopción de medidas urgentes de protección a su favor, a través de la UNP. En el Auto 1486 de 2024, la Sala de Revisión atendió dicha solicitud y extendió a la señora Ana las medidas provisionales de protección otorgadas al accionante y a otras autoridades indígenas de su comunidad. Adicionalmente, en el auto del 18 de diciembre de 2024, la Sala estimó necesario reforzar las medidas previamente decretadas con el fin de proteger los derechos fundamentales de la abogada, debido a que se intensificaron las amenazas y hostigamientos en su contra.

46. Conclusión en el caso concreto. Durante el trámite de revisión, la Corporación Verde ha intervenido en el proceso con el fin de respaldar las pretensiones del demandante. No obstante, su actuación no se ha limitado a coadyuvar el amparo solicitado por el actor[84], puesto que en las respuestas que ha dado a los requerimientos de la Corte Constitucional, la abogada Ana relató que ha sido víctima de amenazas y seguimientos que han puesto en riesgo su vida, las cuales se han generado como efecto de su participación en las causas que promueve el Grupo Indígena y en razón de su actividad como lideresa social, defensora de los derechos humanos y representante legal de la mencionada corporación. Todo ello ameritó la adopción y posterior reforzamiento de medidas provisionales de protección en favor de Ana en el presente trámite de revisión.

47. En consecuencia, para la Sala es claro que dicha persona no actúa como tercero, puesto que su interés no se circunscribe a su rol de acompañante del grupo étnico, dado que en el caso concreto se está ante una amenaza de sus derechos fundamentales[85]. Por estas razones, la Sala determina que es procedente la intervención de la Ana como parte en el presente proceso para la protección de sus derechos a la vida y seguridad e integridad personal.

7.3. Intervenciones en el trámite constitucional en calidad de amicus curiae

48. Durante el trámite de revisión, el magistrado sustanciador dispuso oficiar a entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), con el fin de poder contar con información técnica y especializada para estudiar el presente asunto. En diversos pronunciamientos[86], la Corte Constitucional ha señalado que los *amicus curiae* pueden intervenir en el proceso con el fin de ilustrar los razonamientos del juez constitucional a partir de sus opiniones expertas. Al respecto, en la Sentencia T-029 de 2025, la Sala Sexta de Revisión refirió que, si bien el Decreto 2591 de 1991 no prevé explícitamente esta figura para los procesos de tutela, la jurisprudencia constitucional ha admitido la intervención de estos sujetos en calidad de terceros, por lo que no ostentan la condición de parte, sino que se presentan en un litigio en el que se debaten cuestiones de interés público con el fin de presentar argumentos relevantes[87]. Teniendo en cuenta lo anterior, las intervenciones del IGAC y el ICANH en el presente proceso se entenderán presentadas en calidad de *amicus curiae*.

8. Examen sobre la procedencia de la acción de tutela

49. El artículo 86 de la Carta Política y el Decreto 2591 de 1991 han establecido que toda acción de tutela debe reunir ciertos requisitos de procedencia para que pueda estudiarse de fondo la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados, los cuales han sido desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Procede la Sala a evaluar si se cumplen dichos supuestos en el presente caso.

50. La acción de tutela cumple con el presupuesto de la legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Carta establece que toda persona tiene el derecho de acudir a la acción de tutela, por sí misma o por alguien que actúe en su nombre, con el fin de reclamar ante el juez constitucional la protección inmediata de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados. De esa manera, el texto superior les ha conferido la tutela a todas las personas,

sin consideración a su nacionalidad, sexo, edad o raza[88].

51. En el presente caso, Miguel está legitimado para interponer la acción de tutela, teniendo en cuenta que presentó la solicitud de amparo en nombre y representación del Grupo Indígena para la salvaguarda de los derechos fundamentales de la comunidad étnica. El actor funge como gobernador del mencionado grupo indígena y junto con la demanda de tutela aportó las copias de los documentos de acreditación de la autoridad tradicional[89].

52. La acción de tutela cumple con el presupuesto de la legitimación en la causa por pasiva. La Sala determina que este requisito se cumple en relación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), teniendo en cuenta que la demanda de tutela se instauró contra dicha entidad y su objeto está directamente asociado con la adquisición de tierras por parte del grupo étnico, asunto que se comprende dentro del ámbito de competencias de dicha entidad. La ANT es máxima autoridad de tierras de la Nación y, de acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, sus funciones están relacionadas con la titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, así como aquellas relativas a los procesos agrarios de deslinde y clarificación de las tierras de las comunidades étnicas. Además, la accionada es la autoridad administrativa a la que el actor le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales del grupo étnico.

53. En cuanto a las entidades vinculadas al proceso de tutela, la Sala considera que el presupuesto de la legitimación en la causa por pasiva solo se cumple respecto de la Unidad Nacional de Protección (UNP), de la Asociación Azul y del Ministerio del Interior. Esto se debe a que los reclamos de la parte actora en el presente proceso de tutela se relacionan con sus reivindicaciones territoriales sobre el inmueble “Almendo” y las situaciones crecientes de violencia que se han generado como producto del conflicto entre el Grupo Indígena y la Asociación Azul. En este contexto, la Sala identifica que puede existir una vulneración de derechos fundamentales por parte de dicha organización, debido a que los hostigamientos y amenazas denunciados parecen estar directamente relacionados con la controversia

territorial sobre el predio. Lo anterior, en consideración a que la asociación también ha señalado que sus miembros han sido agredidos por parte de personas pertenecientes al grupo étnico. Además la exacerbación del conflicto puede estar generada por la presunta participación de personas vinculadas a la UNP, y por la omisión del Ministerio del Interior para intervenir en este asunto, en el marco de las competencias de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías.

54. Respecto a las demás entidades convocadas, la Sala estima que el asunto objeto de este proceso no se enmarca dentro de su ámbito de competencias, y por ende, aquellas no podrían haber afectado los derechos fundamentales cuya protección se invocó. En consecuencia, se desvinculará del presente trámite constitucional a la Alcaldía del municipio de Cumbitara (Nariño), a la Gobernación del Cauca, a la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán, a la Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Defensoría del Pueblo – Regional Cauca, a la Personería Municipal de Popayán, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas por no estar legitimadas en este asunto.

55. La acción de tutela satisface el presupuesto de inmediatez. El artículo 86 superior establece que la acción de tutela no tiene término de caducidad. No obstante, esta debe presentarse dentro de un plazo razonable, contado a partir de la fecha en la que ocurrió el hecho que vulneró o amenazó los derechos fundamentales invocados en la solicitud de amparo. En este caso, la solicitud de amparo cumple con el presupuesto porque los hechos objeto de la tutela ocurrieron principalmente alrededor de septiembre y diciembre de 2023 y la controversia se ha sostenido en el tiempo. Por su parte, el demandante radicó la solicitud de amparo el 5 de febrero de 2024, es decir sólo un mes después del periodo en el que ocurrieron los hechos, término que se considera razonable. Además, la continuidad de la posible vulneración de los derechos del grupo étnico amerita la intervención urgente del juez constitucional.

56. La acción de tutela cumple con el presupuesto de subsidiariedad. Según el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de protección de derechos de carácter residual y subsidiario. Por ello, este mecanismo constitucional únicamente será procedente cuando no exista otro medio de defensa judicial o, cuando exista dicho medio, este no sea idóneo ni eficaz para la protección de los derechos fundamentales, ni para evitar un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta las circunstancias de los accionantes.

57. A pesar de ello, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, en el caso de las comunidades indígenas, en principio, la acción de tutela es el mecanismo preferente para la protección de sus derechos fundamentales. Al ser sujetos de especial protección, esta Corporación ha establecido que el análisis de la subsidiariedad de la acción debe ser menos estricto o se ha admitido un estudio más flexible en relación con dicha población[90].

58. Adicionalmente, en consideración a que el presupuesto de subsidiariedad de la acción de tutela tiene que ser estudiado en cada caso concreto, con relación a las comunidades indígenas, la Corte Constitucional ha tenido en cuenta las circunstancias particulares de esta población, tomando como referencia, entre otros aspectos, (i) la discriminación histórica sufrida por los pueblos indígenas; (ii) las cargas excesivas que soportan las comunidades para acceder 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; y (iv) la jurisprudencia constitucional como fuente principal de desarrollo de los derechos de las comunidades étnicas[91].

59. En tratándose de acciones promovidas por comunidades indígenas para el acceso a la tierra, en sentencias como la T-188 de 1993, T-652 de 1998, T-079 de 2001, T-433 de 2011, T-009 de 2013, T-379 de 2014 y T-737 de 2017, distintas Salas de Revisión han determinado

que el amparo constitucional procede como mecanismo definitivo de protección, en casos en los que ha habido retardo injustificado en el procedimiento de constitución, ampliación, reestructuración y/o saneamiento del resguardo indígena, el cual podría derivar, prima facie, en la violación de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad.

60. En el presente caso, el accionante manifestó que se ha vulnerado el derecho al territorio del Grupo Indígena en el marco de las disputas territoriales sobre el inmueble “Almendro”. Como se detalla más adelante, la Ley 160 de 1994, modificada por la Ley 1151 de 2007, así como los decretos 1071 y 2363 de 2015, prevén mecanismos administrativos para la titulación colectiva, así como para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas y la adquisición y mejora de tierras en favor de estos por parte de la ANT. Los actos administrativos de carácter particular que emita dicha entidad pueden ser controlados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho dispuesto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)[92].

61. En principio, este mecanismo judicial podría ser idóneo para definir la controversia territorial, sin embargo, este caso no se limita al derecho del grupo indígena al territorio, sino que comprende la afectación de otros derechos respecto de los cuales dicho medio de defensa judicial resultaría ineficaz. En razón de las situaciones de violencia y amenaza informadas por el accionante y por Ana, cobran especial relevancia los derechos fundamentales a la vida y la integridad y seguridad personal de los líderes y lideresas de la comunidad indígena. Lo anterior, debido a que a raíz de las disputas territoriales que dieron origen a la acción de tutela se han generado situaciones de violencia, que se han agudizado con el paso del tiempo. Al respecto, como se expuso previamente, tanto el accionante como otras personas que han sido víctimas de amenazas han acudido a la Fiscalía General de la Nación, la que actualmente adelanta investigaciones penales. A pesar de ello, los hostigamientos en contra de la comunidad étnica y su abogada acompañante no han cesado.

62. En este contexto, los medios ordinarios de defensa existentes en la justicia de lo contencioso administrativo y penal no resultan idóneos ni eficaces para la protección de los derechos fundamentales cuya protección se invoca, lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional.

63. Con base en lo anterior, la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que la acción de tutela instaurada por el gobernador del Grupo Indígena es procedente como mecanismo definitivo, porque es el medio idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados por el accionante y los de la abogada y lideresa social.

9. Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

64. Problema jurídico. Verificado el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, la Sala Segunda de Revisión procede a resolver el asunto. Miguel, actuado como gobernador del Grupo Indígena, acudió al amparo constitucional con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales de la comunidad indígena, con ocasión a las controversias territoriales que existen sobre el inmueble “Almendo” desde 2017, respecto del cual el grupo étnico se reputa dueño ancestral. Esta disputa entre el cabildo indígena y la Asociación Azul, actual propietaria del predio, también ha involucrado a distintas entidades del Estado. Adicionalmente, el conflicto territorial ha escalado hasta el punto de que se han presentado distintas situaciones de violencia, amenazas e intimidaciones en contra de los líderes indígenas que participan en las reivindicaciones territoriales del grupo étnico, así como de una lideresa social y defensora de los derechos humanos que ha acompañado las causas promovidas por la comunidad indígena.

65. En este asunto se identifica que se puede estar ante la posible vulneración del derecho al territorio de la comunidad étnica, así como de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de los líderes y lideresas del grupo étnico y de su abogada asesora. En

virtud de lo anterior, a la Sala Segunda de Revisión le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Se vulneró el derecho fundamental al territorio de un Cabildo indígena por parte de (i) la Agencia Nacional de Tierras, al no haber priorizado la adquisición de un predio considerado como propiedad ancestral por la comunidad, y (ii) dos asociaciones de profesores, por haber incumplido un acuerdo celebrado con el grupo étnico en virtud del cual se comprometían a no comprar el inmueble con el fin de que la ANT efectuara un proceso de adquisición del predio en favor de la comunidad indígena?

(ii) ¿Las amenazas y actos de violencia generados en el contexto de una disputa territorial sobre un inmueble que un Cabildo indígena reclama como propiedad ancestral de la comunidad, junto con la falta de medidas de protección adecuadas por parte de la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio del Interior, vulneran los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de los líderes y lideresas del Cabildo Indígena y de su abogada asesora?

66. Metodología para la decisión. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, en primer lugar, la Sala Segunda de Revisión (i) reiterará la jurisprudencia sobre el derecho al territorio de los pueblos indígenas y la normativa interna en materia de adquisición de tierras por parte de los cabildos indígenas; (ii) reiterará la jurisprudencia constitucional respecto a la protección estatal de la población líder y defensora de derechos humanos; y (iii) se expondrán los mecanismos administrativos de protección para las personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos, con énfasis en la población indígena. A partir de dicho marco (iv) se analizará y resolverá el caso concreto y, de haberse presentado vulneración de los derechos fundamentales referenciados, se adoptarán los remedios constitucionales correspondientes.

10. El derecho al territorio de los pueblos indígenas y la normativa interna en materia de adquisición de tierras por parte de los cabildos indígenas. Reiteración de jurisprudencia

67. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponen el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos de los pueblos indígenas.

68. A nivel interno, la Constitución Política de 1991 en sus artículos 7, 8, 72, 79, 246, 286, 287 y 330 establece mandatos asociados a la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la obligación de salvaguardar la riqueza étnica y cultural de la Nación y, con ello, la identidad y patrimonio de los grupos étnicamente diferenciados. Además, la Carta prevé disposiciones explícitas sobre que los pueblos indígenas gozan de la potestad para gobernarse por sus propias autoridades, según sus usos y costumbres y que la actuación del Estado se hará sin desmedro de su integridad cultural, social y económica.

69. En relación con el acceso a la tierra, la Constitución protege la propiedad colectiva y el territorio ancestral. El artículo 286 superior incluye dentro de las entidades territoriales a los territorios indígenas. Por su parte, el artículo 287 de la Constitución establece que el reconocimiento como entidad territorial supone que estas tienen autonomía para gestionar sus intereses dentro de estos territorios. En virtud de lo anterior, tienen derecho a (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias de les corresponda, (iii) administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales[93]. Asimismo, la Constitución consagra que los resguardos o territorios indígenas, son de propiedad colectiva, inalienables, inembargables e imprescriptibles[94].

70. Ahora bien, la Corte ha considerado que el territorio colectivo de las comunidades

indígenas es un derecho fundamental y que está atado a la protección de su diversidad étnica y cultural (artículo 7 CP). En particular, ha establecido que los resguardos indígenas son instituciones organizadas con prerrogativas especiales para su funcionamiento y con autoridades propias que los diferencian de cualquier otra institución de carácter étnico[95]. Así ha señalado que “el elemento central del resguardo es la forma de propiedad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 329 de la Carta Política [...] como un reconocimiento a la especial relación entre los pueblos indígenas y su territorio; a la posesión ancestral de la tierra; y con el fin de proteger los territorios indígenas de las amenazas a su integridad provenientes de actores sociales legales e ilegales. [...] el resguardo se concibe como un ámbito territorial, entendido como el espacio en el que se ejercen los principales derechos de autonomía [de los pueblos indígenas], especialmente, aquellos relacionados con la regulación social y la autonomía política”[96].

71. En la Sentencia C-047 de 2022[97], la Corte resaltó que los resguardos indígenas, al no haberse constituido en entidades territoriales indígenas (ETI), no pueden ser reconocidos como personas de derecho público, y que este hecho solo se superaría con la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial que cree las ETI, figuras político administrativas propias de la estructura de descentralización territorial del Estado colombiano que gozan también de autonomía para la gestión de sus intereses (artículos 286, 287 y 329 CP).

72. En la Sentencia T-530 de 2024, la Sala Segunda de Revisión de nuevo exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para impulsar, tramitar y expedir la ley orgánica sobre la conformación de las ETI, debido a la inacción que ha habido durante décadas en el cumplimiento del mandato del Constituyente de 1991 para que se regule la materia.

73. Respecto a la garantía de derechos a nivel de las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, el Convenio 107 de la OIT establece la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otros grupos tribales. Así, en los artículos 11, 12, 13 y 14 prevé (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.

74. Así mismo, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, establece en el capítulo de tierras, en sus artículos 13 y 14, la importancia especial que tiene el territorio[98] para las comunidades indígenas en relación con su cultura y valores espirituales. A partir de esto, los Estados deberán reconocer y tomar las medidas para que los pueblos indígenas puedan reclamar y tener una garantía efectiva de acceso a los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan[99].

75. En relación con lo dispuesto en el citado Convenio la Sentencia T-011 de 2019 determinó que dicho instrumento “propende por la protección de los territorios indígenas, en cuanto enmarca (i) la obligación del Estado de proteger el territorio colectivo contra actos de terceros, (ii) el deber de consultar las medidas que afecten su territorio; y (iii) que su propiedad debe comprender bajo ciertas circunstancias un territorio mucho más amplio del que habitan”.

76. Esta Corporación ha reconocido que para los pueblos indígenas su territorio se encuentra íntimamente ligado con su existencia y supervivencia física y cultural, pues es donde pueden ejercer un proyecto de vida acorde con su cultura y desarrollar su verdadera autonomía e identidad cultural. Por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que “la propiedad para las comunidades indígenas se ha reconocido por parte de instrumentos

legales y jurisprudenciales internacionales y nacionales como colectiva, y no de manera individual, como se entiende en el derecho civil clásico”[100]. En consecuencia, el derecho de propiedad colectiva de los grupos étnicos se reviste de un carácter fundamental[101].

77. La Corte Constitucional desde su jurisprudencia más temprana reconoció el derecho la propiedad colectiva de los grupos indígenas[102]. Este criterio jurisprudencial sigue vigente, teniendo en cuenta que en las sentencias T-387 de 2013 y T-445 de 2022, la Corte determinó que el derecho fundamental a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas a su vez comprende (i) el derecho a constituir resguardos; (ii) la protección del territorio comprende el saneamiento y la protección contra actos de terceros por ocupaciones y otras; (iii) la protección de este derecho es un medio para garantizar la integridad étnica y supervivencia de los pueblos indígenas, y (iv) la garantía de que el Estado adelante las gestiones necesarias para que una comunidad indígena desplazada sea reubicada, de manera consensuada con los afectados, en un territorio que le permita continuar con el desarrollo de sus tradiciones. De igual forma, la Sentencia T-248 de 2024 indicó que “la propiedad colectiva sobre las tierras y territorios de las comunidades indígenas constituye un derecho fundamental colectivo y al mismo tiempo una garantía de maximización de los derechos a la autonomía y la autodeterminación, a la integridad e identidad étnica y cultural, así como al ejercicio del gobierno propio y de su pervivencia colectiva”.

78. En síntesis, el derecho de las comunidades indígenas al territorio se concreta en la posibilidad de constituir, ampliar o sanear los resguardos indígenas, solicitar la adquisición de tierras para cabildos y parcialidades indígenas o la adopción de medidas de protección para territorios ancestrales, entre otros. No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha comprendido que para efectos del ejercicio de este derecho, el acceso a la propiedad colectiva por parte de los grupos indígenas tiene un desarrollo normativo interno a partir del cual se ha construido el concepto y alcance del territorio colectivo indígena.

79. La Ley 160 de 1994[103] estableció que el INCORA (actualmente, la ANT) tiene 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). A su vez, el artículo 31 de dicha normativa (modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007) dispuso que la ANT “podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público”, para efectos del cumplimiento de los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley. Posteriormente, con la creación de la ANT en virtud del Decreto 2363 de 2015, se asignó a dicha entidad la función de “ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras”.

80. Esta función administrativa se concreta en las competencias de la ANT, que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 2363 de 2015[104], es la “máxima autoridad de las tierras de la nación”. Dicha norma dispone que dentro de su objeto, la ANT “deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación”. Concretamente, el artículo 4 del citado decreto establece que la entidad tiene entre sus funciones “[a]delantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley”.

81. El Decreto 1071 de 2015[105] reglamenta el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por la ANT. Para este efecto, el Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 14 de dicho decreto especifica el siguiente trámite: (i) la identificación y Estudio Técnico (artículo 2.14.6.3.1), (ii) la selección de predios (artículo 2.14.6.3.2), (iii) la reunión de los elementos para la negociación (artículos 2.14.6.4.1, (iv) la diligencia de visita (artículo 2.14.6.4.2), (v) el avalúo del inmueble (artículo 2.14.6.4.1.3), (vi) la formulación de la oferta de compra a su propietario (artículo 2.14.6.4.4, con las condiciones establecidas en el artículo 2.14.6.4.6), (vii) la inscripción del registro (artículo 2.14.6.4.5), (viii) la contestación de la oferta de compra (artículo 2.14.6.4.7), (ix) la presentación de observaciones o contra propuestas del

propietario y su estudio por parte de la ANT (artículo 2.14.6.4.8), y (x) el perfeccionamiento de la negociación a través de la suscripción de un contrato de promesa de compraventa (artículo 2.14.6.4.9)[106].

82. Asimismo, el decreto en cita dispone que cuando no se pueda realizar la negociación directa, es decir, cuando el propietario rechace la oferta de compra y renuncie a la negociación directa, procede la expropiación “mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre el mismo, ante el Tribunal Administrativo competente”[107].

83. Sin embargo, el procedimiento para la adquisición de tierras por parte de la ANT se inicia a partir de la oferta voluntaria de predios. Para este efecto, la ANT tiene dispuesta la Forma ACCCTI-F-021[108], en la cual el interesado debe identificar las características y condiciones del inmueble, tales como (i) la denominación y ubicación, (ii) los propietarios y los títulos de propiedad sobre el bien, (iii) los linderos y colindancias, (iv) el área y topografía, (v) las vías de acceso al predio, (vi) la infraestructura, las instalaciones; (vii) las fuentes y disponibilidad de agua, (viii) aspectos climáticos y otros, (ix) las condiciones de mercadeo de los productos de la finca, (x) las condiciones de venta del predio, donde se debe estimar el precio total del bien, y (xi) los anexos requeridos[109].

11. La protección estatal de la población líder y defensora de derechos humanos. Reiteración de jurisprudencia[110]

84. En la Sentencia SU-546 de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro[111].

85. Dicha decisión destacó la importancia de las actividades que desarrollan las personas que lideran y ejercen la defensa de los derechos humanos. Al respecto, tuvo en cuenta que en muchos casos, esta población ostenta la calidad de sujetos vulnerables y de especial protección constitucional, lo que permite afirmar la existencia de un deber especial de protección iusfundamental del Estado[112]. Lo anterior implica que a las autoridades públicas les asisten deberes de respeto, protección y garantía, así como obligaciones de abstención y de actuación frente a los riesgos que comprometen la vida, integridad personal y el libre ejercicio de las labores de las personas que ejercen vocería sobre causas sociales.

86. La intervención estatal se justifica no solo para reaccionar cuando sobrevienen riesgos significativos para el ejercicio de los derechos. También exige adoptar medidas adecuadas para prevenirlos y, con ello, no solo disminuir la incertidumbre frente a su ocurrencia sino fortalecer las posibilidades de las personas de definir y desarrollar su plan de vida. No pueden las autoridades contraer su actuación a los casos en los que ha tenido lugar la violación de los derechos. Es indispensable prever competencias, procedimientos e instrumentos para anticipar los riesgos y precaver su aparición.

87. Asimismo, la Sentencia SU-546 de 2023 indicó que ese liderazgo desencadena riesgos especiales no solo por las tensiones que sus reclamos pueden suscitar con los intereses de otros grupos o autoridades, sino también por la progresiva visibilidad de las personas que lo asumen. En este marco, refirió que la inacción estatal puede poner en riesgo a aquellas personas que se dedican a impulsar los derechos humanos.

88. Por esta razón, en la citada providencia la Sala Plena determinó que “el Estado debe garantizar el libre ejercicio de este derecho-deber y brindar las condiciones mínimas para ello, pues cuando se obstaculiza la defensa de los derechos humanos, se afecta el conjunto de la sociedad y se pone en riesgo la vigencia del orden democrático”.

89. La sentencia en cita también señaló que el objetivo final del derecho a defender derechos humanos consiste en garantizar un ámbito de actuación seguro y libre para que defensoras y defensores reclamen el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos. En ese sentido, la Sentencia SU-546 de 2023 dispuso que “[l]a protección de la seguridad personal y comunitaria para emprender las actividades de defensa de los derechos, de un lado, y el amparo de las libertades requeridas para su ejercicio, de otro, conforman el núcleo de la protección constitucional de los defensores de derechos humanos. Se trata de dos dimensiones vinculadas por el enfoque ya referido de la seguridad humana”[113].

90. No obstante, aclaró que la protección del derecho a defender derechos no se agota en el amparo aislado de cada una de sus manifestaciones, puesto que “exige, de conformidad con el enfoque de seguridad humana, planes articulados y ordenados que reflejen los objetivos, competencias y procedimientos necesarios para que los líderes y lideresas, que como voceras de sus comunidades reclaman la protección de los derechos humanos, desarrollen las actividades en un contexto seguro y libre”[114].

91. De igual forma, la providencia en cita recordó que la CIDH ha señalado que las autoridades competentes tienen el deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de los derechos de la población líder y defensora de derechos humanos. Igualmente ha señalado que las actuaciones estatales deben realizarse con la debida diligencia para evitar incurrir en una violación de los derechos humanos[115].

92. En la Sentencia SU-546 de 2023, la Corte Constitucional también recordó que el derecho a la vida es la base para el ejercicio de los demás derechos y, en consecuencia, exige una especial protección constitucional[116]. De esta manera, indicó que “el compromiso de defensa de la vida, como bien constitucionalmente protegido, se instituye prioritariamente en

un deber imperioso de protegerla por parte de las autoridades”[117].

93. Además, dicha providencia dispuso que el derecho a la seguridad personal constituye una faceta del derecho a la vida, en tanto está incorporado al ordenamiento jurídico colombiano no solo a partir de disposiciones directamente constitucionales, sino de aquellas integradas al bloque de constitucionalidad (artículo 93)[118]. Asimismo, la Sentencia SU-546 de 2024 reiteró la jurisprudencia de esta Corporación en el sentido de que “el derecho a la seguridad personal adquiere especial relevancia cuando es invocado por sujetos que, con ocasión de su actividad social o de su pertenencia a ciertos grupos vulnerables, están sometidos a riesgos desproporcionados, como es el caso de defensores de derechos humanos, minorías étnicas, líderes de oposición y/o minorías políticas”[119]. Por lo anterior, la Corte indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional[120], el derecho a la seguridad personal le impone al Estado los siguientes deberes:

Identificar el riesgo extraordinario al cual una persona, familia o grupo de personas están sometidos. Adicionalmente, debe advertir oportuna y claramente a los afectados el riesgo identificado. Esta obligación implica que no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. Valorar, con base en un estudio detallado de cada situación, la existencia, las características y el origen o fuente del riesgo identificado. Definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. Adoptar medidas con enfoque diferencial, cuando se trate de, entre otros, líderes sindicales, líderes campesinos y comunitarios, líderes indígenas y afrodescendientes y, en general, defensores de derechos humanos[121]. Asignar los medios y medidas de protección de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso. De tal manera que la medida sea eficaz. Evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario y tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución. Actuar de forma efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario y adoptar acciones específicas para mitigarlo o aminorar sus efectos. Prohibir que la administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias. De producirse el

riesgo, por parte de la administración, se debe amparar a los afectados[122].

94. En cuanto al estándar de protección de la población defensora de derechos humanos que se encuentra en riesgo, la Sentencia SU-546 de 2023 dispuso que las personas defensoras de los derechos humanos tienen derecho a ser protegidos cuando son objeto de amenazas contra su vida e integridad[123]. Al respecto, en dicha providencia se hizo referencia a que en materia de las medidas de protección de esta población la Comisión IDH también ha recomendado para el caso de Colombia que estas sean adecuadas, idóneas y efectivas, concertadas, urgentes, flexibles y con enfoque diferenciado. Explicó que “una medida es adecuada, idónea y efectiva cuando logra enfrentar la situación de riesgo en que se encuentra la persona y es capaz de producir los resultados para el que han sido concebidas”[124].

95. La Sentencia SU-548 de 2023 también refirió que la Comisión IDH determinó que, en relación con la concertación, es necesario que “la modalidad de las medidas de protección sea acordada en consulta con las personas defensoras para concretar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar, tomando en cuenta los contextos, las situaciones específicas y el tipo de riesgo de las personas a ser protegidas, asegurando un enfoque diferencial”[125]. En consecuencia, “las medidas de protección no deben ser brindadas por los servidores o agentes de seguridad que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados [y por ende] es recomendable la designación de escoltas de confianza”[126].

96. Finalmente, en la Sentencia SU-345 de 2024[127], la Sala Plena reiteró que, en el marco de la protección de la población líder y defensora de derechos humanos, la jurisprudencia constitucional ha establecido la presunción de riesgo, en la cual se encuentra este grupo poblacional. Al respecto, refirió que “para la Corte Constitucional, debido al proceso de transición política que atraviesa el país, la población líder y defensora de derechos humanos se encuentra en una categoría de amenaza mayor, pues al ser, de manera directa o

indirecta, la cara visible de una comunidad u organización, pueden ver afectada su integridad y seguridad personal”.

12. Los mecanismos administrativos de protección para las personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos, a cargo de la UNP, enfocados en la población indígena

97. La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la actuación de la UNP[128] en desarrollo de su función de protección de la población líder y defensora de derechos humanos. La jurisprudencia de esta Corte señala la obligación que le asiste dicha entidad para realizar un análisis de contexto que derive en un enfoque diferencial a la hora de definir mecanismos de protección, dependiendo del grupo o persona amenazada. En tratándose de las comunidades indígenas y sus líderes, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido que esta población ha padecido un riesgo de exterminio cultural y físico como consecuencia del conflicto armado[129].

98. Asimismo, la Sentencia SU-546 de 2023 indicó que “la UNP es responsable de garantizar oportunamente las medidas de protección adecuadas y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario o extremo sobre una persona o una colectividad defensora de derechos humanos se materialice”. También dispuso que las decisiones de dicha entidad deben respetar las garantías del debido proceso y, en particular, la carga de motivación, lo que requiere de un papel activo de la entidad en la valoración del riesgo real que enfrenta una persona, la cual debe estar soportada en argumentos técnicos y específicos sobre su situación.

99. Además, la Sentencia SU-546 de 2023 indicó que los esquemas de protección deben tener en cuenta enfoques diferenciados, en consideración de los distintos contextos y situaciones de esta población, entre estos, (i) el enfoque de género, que debe estar dirigido a identificar las particularidades y los riesgos específicos que enfrentan colectivos de mujeres

como lideresas indígenas, afrodescendientes, defensoras de derechos humanos, lideresas de juntas de acción comunal, entre otras[130]; y (ii) el enfoque étnico, por el cual, en los esquemas de protección de comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas, el Estado debe tener en cuenta la ubicación geográfica, las necesidades particulares y la especial situación que han enfrentado estas comunidades en el contexto del conflicto armado.

100. Bajo estos parámetros, en la providencia en cita se describe la normativa y los mecanismos administrativos para la protección de las personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos. Para efectos del presente asunto, se hará referencia a las herramientas que la ley prevé para la protección de la población indígena respecto del Sector Administrativo del Interior.

101. El Decreto 4633 de 2011[131] establece en cabeza del Estado la obligación de adoptar medidas de protección a las comunidades y pueblos indígenas, entre ellas, garantizar el envío de socorros y alimentos a la población indígena en riesgo, que sean adecuados culturalmente y con enfoque diferencial, proporcionar los medios de transporte necesarios para la evacuación de las familias que se encuentren en las zonas de conflicto y promover acuerdos para la evacuación de niños, niñas, mujeres y adultos mayores indígenas, de zonas sitiadas o cercadas, o para la liberación de integrantes de los pueblos indígenas retenidos. Además, enfatiza que cuando la comunidad o el pueblo indígena lo consideren pertinente el Estado, mediante el Ministerio del Interior, coordinará con las autoridades indígenas la creación de planes específicos de protección del pueblo o la comunidad.

102. El Decreto 1066 de 2015 establece en su artículo 2.4.1.2.1 el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo. Determina que los planes de prevención y planes de contingencia en los departamentos y los municipios tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y

social para la disminución del riesgo. Se precisa también que, en cada entidad territorial, se integrará una mesa territorial de prevención con el objeto de coordinar las acciones de implementación de la estrategia de prevención, en el marco de sus competencias[132].

103. En relación con la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, el artículo 2.4.1.2.10[133] del Decreto 1066 de 2015 establece medidas de prevención y protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la UNP, en concurrencia con las entidades territoriales.

104. Además, el artículo 2.4.1.2.11 de dicha normativa contempla en su numeral 1 una amplia gama de medidas de protección en virtud del riesgo. Entre estas, la norma prevé (i) los esquemas de protección, compuestos por recursos físicos y humanos, y comprende, desde personal de escolta hasta apoyo de transporte y vehículos corrientes y blindados; (ii) recursos físicos de soporte a los esquemas de seguridad; (iii) medios de movilización a través de tiquetes de transporte aéreo, fluvial o marítimo; (iv) medios de apoyo de reubicación temporal; (v) el apoyo de trasteo para el traslado de los bienes de las personas en situación de riesgo; (vi) el suministro de medios de comunicación; y (vii) el blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad. En todo caso, la implementación de estas medidas de prevención y protección está sujeta a la valoración que efectúe la UNP de acuerdo con la reglamentación aplicable.

105. La ejecución de estas medidas está orientada por los principios establecidos en el artículo 2.4.1.2.2 del decreto en cita, entre los cuales están los de concurrencia[134], enfoque diferencial[135] y goce efectivo de derechos[136], además de los principios constitucionales de la función administrativa (artículo 209 CP).

106. Adicionalmente, con posterioridad a la firma del Acuerdo Final para la Terminación de

una Paz Estable y Duradera (AFP) entre el Estado colombiano y las FARC-EP, se crearon otros instrumentos normativos para permitir el ejercicio del derecho a defender derechos. Entre los múltiples mecanismos que se han dispuesto para este propósito[137], el Decreto 2078 de 2017 establece la ruta de protección colectiva del programa de Prevención y Protección Colectiva, cuyas medidas comprenden: apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva; fortalecimiento organizativo y comunitario; fortalecimiento de la presencia institucional; establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo; medidas de atención psicosocial, entre otras.

107. En esta ruta el Ministerio del Interior hace seguimiento a los entes territoriales y entidades con competencia para determinar la efectividad de la implementación de las medidas de protección colectiva. La UNP, por su parte, debe recibir y tramitar las solicitudes de protección e información y coordinar con las entidades competentes las medidas a las que haya lugar. Por último, el CERREM Colectivo debe determinar el riesgo de acuerdo con la información suministrada por la UNP y establecer la ruta de respuesta frente a las medidas.

108. Asimismo, el Decreto 660 de 2018 establece el Protocolo de Protección para Comunidades Rurales, a cargo de una instancia territorial ya creada que elija el gobernador o el alcalde, con el acompañamiento del Ministerio del Interior y de las organizaciones sujetos de este programa. Lo que pretende el Protocolo es hacer un análisis de riesgo y definir rutas de protección por medio de las cuales se tomen medidas como: misiones humanitarias y/o de verificación impulsando la respuesta institucional; medios de comunicación y alarmas adaptadas a las condiciones de territorio; medidas arquitectónicas para fortalecer y proteger el entorno de las comunidades; y, fortalecimiento de las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos en los territorios.

109. Más allá de los desarrollos legales y reglamentarios dirigidos a la protección de la

población defensora de derechos humanos, así como de los mecanismos de prevención especial de la violencia enfocada en las mujeres la población indígena, para que se materialice la garantía de los derechos a la vida y a la seguridad personal de estas personas, es indispensable que las autoridades administrativas encargadas de poner en práctica los instrumentos normativos existentes actúen de forma real y efectiva. Por ende, se requiere que el ejercicio de la función administrativa no solo atienda al cumplimiento de los deberes y competencias que les corresponden, sino que su actuación esté dirigida a materializar las finalidades constitucionales que han motivado la creación de las herramientas de prevención y protección descritas previamente.

110. Desde este enfoque, es necesario que la actuación de las autoridades administrativas en la protección de personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos, esté dirigida a la materialización de finalidades constitucionales como la salvaguarda de los derechos de comunidades indígenas, del derecho a la paz y la preservación de la diversidad étnica y cultural. De esta manera, la actuación de entidades como el Ministerio del Interior y la UNP ha de regirse de acuerdo con los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función administrativa, con el propósito de que la garantía de los derechos a la vida y a la seguridad personal de esta población sea real y no teórica.

13. Análisis y resolución del caso concreto

111. Resolución del primer problema jurídico: en este asunto no se vulneró el derecho al territorio del Grupo Indígena. Como se ha mencionado en esta providencia, los hechos que suscitan la presente acción de tutela tienen como contexto las disputas territoriales que desde 2017 se han generado respecto del inmueble “Almendro”. Por una parte, el Grupo Indígena reivindica que es el dueño ancestral de la tierra, de acuerdo con sus saberes y características culturales. Al respecto, sostiene que la comunidad étnica ha sido víctima de engaños por parte de la ANT y la Asociación Azul, porque estas prometieron efectuar las acciones necesarias para que el inmueble fuese adquirido en favor del grupo indígena, pero

finalmente el predio fue comprado por la asociación de docentes. Asimismo, señala que, en el marco de un convenio que se ejecutó entre los años 2012 y 2013, el Grupo Indígena inició los trámites para la clarificación de títulos coloniales, y que en dicho momento “se postuló el predio Almendro y se solicitó tanto al señor Melo [antiguo propietario] como a la empresa Asociación Azul que ofrecieran el predio para que fuera incluido en el Fondo Nacional Agrario”[138]. Indica también que el proceso para la adquisición del predio fue confuso y que a la comunidad se le generó la expectativa de una posible ampliación de su territorio.

112. Por otra, la Asociación Azul manifiesta que en 2018 adquirió la propiedad de la hacienda denominada “Almendro”. La organización afirma que no suscribió ningún tipo de convenio o acuerdo con el Grupo Indígena, ni se comprometió a ofertar el inmueble en favor del grupo étnico. En contraste, manifiesta que la comunidad indígena ha ocupado de forma indebida el predio y que esto ha afectado el ejercicio del derecho de propiedad por parte de los docentes que viven en los terrenos de la hacienda. Por estas razones, expone que promovió un proceso de restitución de derechos en virtud del cual el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Popayán ordenó la restitución del inmueble en 2021, y que en diciembre de 2022 se ejecutó el desalojo con la intervención de la Fuerza Pública.

113. La ANT indica que pese a que el grupo indígena ha tramitado ante dicha entidad procedimientos para la adquisición de dos inmuebles, el Grupo Indígena no ha promovido ninguna clase de trámite para postular el inmueble “Almendro”. Sostiene que no ha vulnerado el derecho al territorio del grupo étnico porque, pese a que la ANT tiene a su cargo efectuar los procedimientos necesarios para la adquisición de predios y mejoras en favor de esta población, para iniciar las actuaciones administrativas de compra directa de predios las comunidades indígenas deben postular los predios a través de los mecanismos dispuestos por la entidad, ya sea directamente o por intermedio de sus instancias representativas, como el CRIC.

114. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Segunda de Revisión se pronunciará sobre las

situaciones por las cuales, de acuerdo con lo probado en el proceso de tutela, no se transgredió el derecho al territorio del Grupo Indígena.

115. En primer lugar, no existe prueba de que el cabildo indígena hubiese iniciado un procedimiento administrativo para adquirir el inmueble “Almendo”. Como se explicó, los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas están protegidos por la Constitución y existe además una normativa dispuesta para la adquisición de tierras en favor de las comunidades étnicas. Para tal efecto, debe seguirse el procedimiento dispuesto en el Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 14 del Decreto 1071 de 2015. Esta normativa dispone el conjunto de actuaciones que la ANT debe adelantar para la asignación de tierras para los grupos indígenas.

116. De acuerdo con los artículos 2.14.6.3.1 y siguientes del Decreto 1071 de 2015, este procedimiento se inicia con la identificación y Estudio Técnico. Para este efecto, la ANT tiene dispuesta la Forma ACCCTI-F-021[139], en la cual el interesado debe identificar y especificar el inmueble para que se pueda llevar a cabo la negociación directa. En efecto, el trámite administrativo se inicia por solicitud de la comunidad indígena. En dicha solicitud se deben describir las características y condiciones del inmueble que permitan a la ANT efectuar las gestiones para su adquisición en favor del grupo étnico. En este sentido, a pesar de que la ANT es la entidad competente para efectuar los trámites necesarios para que las comunidades étnicas puedan acceder a la tierra, de acuerdo con la normativa aplicable, este procedimiento no se inicia de oficio, puesto que el grupo étnico tiene la carga de seleccionar y postular el inmueble a través de los canales oficiales dispuestos para dicho fin.

117. Estima la Sala que si bien ello implica una carga para la comunidad interesada en adquirir tierras, tiene sentido que sea la población (indígena, en este caso) la que elija el predio que desea obtener, teniendo en cuenta que es esta la que realmente conoce las necesidades económicas y sociales de sus comuneros, así como las características del territorio, entre estas, sus lugares sagrados, la aptitud del terreno para desarrollar sus

tradiciones culturales, así como el arraigo ancestral e histórico de la comunidad en relación con el inmueble.

118. En el trámite constitucional, el accionante ha reiterado que el cabildo indígena postuló el inmueble “Almendo” ante la ANT para que la entidad iniciara el procedimiento de adquisición del predio. Sin embargo, el actor no aportó pruebas ni estas se recaudaron en el proceso, de que efectivamente el grupo étnico hubiese formulado la solicitud ante la entidad competente. Durante el trámite de revisión, el magistrado sustanciador solicitó al demandante que explicara qué tipo de actuaciones ha promovido el grupo étnico ante la ANT y si el cabildo solicitó formalmente a dicha entidad la adjudicación del predio en favor del cabildo. Asimismo, le solicitó que aportara la documentación que acreditara el inicio de dichas actuaciones. A pesar de ello, el actor no suministró la información ni la documentación requeridas. Adicionalmente, en el trámite de revisión, la ANT explicó que, a partir de las búsquedas en sus bases de datos, no se tiene registro de que el cabildo indígena hubiese postulado el predio “Almendo”.

119. En segundo lugar, está probado que la Asociación Azul es la propietaria del inmueble en cuestión. En las respuestas que dicha asociación ha dado durante el trámite constitucional, la convocada suministró la copia del certificado de libertad y tradición del predio “Almendo”, la cual da cuenta de la titularidad de su derecho. Esta información está respaldada a partir de lo indicado en las pruebas remitidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, en las cuales se especifica que la Asociación Azul tiene la propiedad del bien. Además, el accionante ha reconocido que dicha organización es la dueña del inmueble, teniendo en cuenta que desde la demanda de tutela ha afirmado que en el año 2018 esta compró la hacienda y que a la fecha sigue conservándola.

120. En consecuencia, para la Sala es claro que existe un propietario legítimo del bien objeto de controversia: la Asociación Azul. Esto, teniendo en cuenta que lo probado en el proceso

acredita la titularidad del derecho por parte de dicha organización. Por lo anterior, no procede que la comunidad étnica afecte el goce pacífico del derecho por parte de los docentes que integran dicha asociación o sus familias. Lo anterior, además considerando que el 1 de junio de 2021, el Juzgado Sexto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Popayán ordenó la restitución del inmueble y las personas que lo ocupaban indebidamente fueron desalojadas.

121. En tercer lugar, y como consecuencia de las anteriores conclusiones, no existe ningún elemento que permita acreditar jurídicamente que en la actualidad el Grupo Indígena tenga algún derecho sobre el predio en comento. En este punto, es importante tener en cuenta que el actor acreditó que el 10 de octubre de 2017, la entonces gobernadora del cabildo y el representante legal de la Asociación Azul suscribieron un “acta de compromiso” en el que se consigna que (i) el grupo étnico había priorizado el inmueble “Almendo” a través de la ANT antes de que el predio fuera adquirido por la organización; (ii) la Asociación Azul había firmado una promesa de compraventa con el antiguo propietario del terreno y había entregado parte del dinero en razón de dicho negocio jurídico; y que (iii) el cabildo envió un escrito a la Asociación Azul donde advirtió que existía un trámite en curso ante la ANT y solicitó que deshiciera el negocio de compraventa y la culminación del proceso de adquisición por parte de dicha entidad. Finalmente, el citado documento reseña lo siguiente: “el Grupo Indígena y la Asociación Azul acuerdan sumar esfuerzos para la terminación por acuerdo de las partes de la promesa de la hacienda y la culminación del proceso de adquisición de la misma por parte de la Agencia Nacional de Tierras para legalizarla en favor del Cabildo, todo lo cual con la garantía a la Asociación Azul del reintegro de los dineros pagados al prometiende vendedor previo acuerdo sobre la resolución de compraventa con él”[140].

122. Sin embargo, a pesar de los argumentos formulados por el accionante, dicho documento no acredita que en el momento de la suscripción del acuerdo el cabildo indígena hubiese promovido un procedimiento de adquisición del inmueble ante la ANT, ni prueba que el Estado hubiese generado una expectativa en favor del grupo étnico. Asimismo, el citado

acuerdo no desvirtúa el derecho de propiedad de la convocada sobre el predio, ni restringe su uso por parte de las personas asociadas a la Asociación Azul. El documento tampoco demuestra que esta organización hubiese permitido a los comuneros indígenas permanecer en el predio después de la compra efectuada en 2018.

123. Por estas razones, la Sala concluye que la Agencia Nacional de Tierras y la Asociación Azul no vulneraron el derecho fundamental al territorio del Grupo Indígena.

124. Con todo, esta Corporación no puede perder de vista que durante el proceso de tutela el accionante ha manifestado la necesidad de que el Grupo Indígena cuente con un mayor territorio, acorde con el contexto histórico y cultura ancestral del pueblo indígena pubenense. Por esta razón, solicitó que se priorice la compra de tierras a favor de dicha comunidad étnica con el objetivo de legitimar sus derechos sobre el territorio ancestral.

125. Asimismo, el actor ha afirmado que, a pesar de que la comunidad étnica que gobierna no cuenta con un resguardo formalmente reconocido por el Estado, ha tenido la expectativa de que, a través de mecanismos como los estudios de clarificación de títulos efectuados entre los años 2012 y 2013[141], las autoridades públicas reconozcan la propiedad colectiva de tierras en favor del grupo étnico. A su vez, la ANT informó que el cabildo accionante ha postulado dos predios para su trámite por parte de dicha entidad, distintos al inmueble objeto de la presente tutela, pero que estos finalmente no pudieron ser adjudicados en favor del grupo étnico. En ese contexto, el demandante señala que el desarrollo urbanístico en las zonas rurales de la ciudad de Popayán ha producido un proceso de gentrificación que dificulta el acceso a tierras por parte de la comunidad indígena, y a su vez, desencadena disputas territoriales y situaciones de conflictividad en la región.

126. Lo anterior demuestra que existe una necesidad de que el Grupo Indígena acceda progresivamente a la tierra, lo cual exige una intervención del juez constitucional en aras de

solucionar la situación que dio origen al presente proceso de tutela[142]. Por lo anterior, como se detalla más adelante, se ordenará que se creen instancias interinstitucionales para atender los reclamos territoriales del cabildo indígena y buscar salidas consensuadas a las problemáticas generadas, en línea con los mandatos constitucionales de protección reforzada a la comunidad indígena y la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la propiedad colectiva de las comunidades étnicas.

127. Resolución del segundo problema jurídico: en el presente caso se violaron los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de los líderes y lideresas del Grupo Indígena y de su abogada asesora. A raíz del conflicto territorial que se ha generado sobre el inmueble “Almendro”, se han presentado múltiples situaciones de violencia y de amenaza. Por esta razón, el actor invocó en su tutela el amparo de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de la comunidad étnica que representa.

128. En particular, el accionante ha expresado que en repetidas ocasiones los líderes de la comunidad indígena y la abogada que los asesora jurídicamente han sido víctimas de hostigamientos y seguimientos por parte de grupos armados al margen de la ley que tienen presencia en la región. Desde la presentación de la demanda de tutela, el actor ha denunciado que estas personas han recibido amenazas directas a través de panfletos con rótulos del ELN, grupo armado ilegal que tiene presencia en la región donde habita el grupo étnico.

129. Adicionalmente, en las diferentes intervenciones del gobernador indígena y de Ana, estos han informado a la Sala que durante los últimos meses han sido víctimas de amenazas e intimidaciones por parte de personas desconocidas, y alegan que dichas circunstancias están directamente asociadas a los hechos que dieron origen a la acción de tutela.

130. A raíz de lo anterior, esta Sala de Revisión estimó necesario y urgente adoptar medidas

provisionales en el trámite que se surte ante esta Corporación en aras de prevenir afectaciones en sus derechos fundamentales a la vida y seguridad e integridad personal. En el Auto 1486 de 2024 se ordenó que la UNP adoptara medidas urgentes de protección para evitar un daño irreparable y proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad e integridad personal del accionante, de los líderes del Grupo Indígena que este representa y de la abogada de la Corporación Verde que los ha asesorado, mientras se adopta una decisión definitiva dentro del proceso de revisión de la tutela.

131. A pesar de ello, las amenazas en contra de estas personas se incrementaron con posterioridad a la decisión de adoptar medidas urgentes de protección. Entre las razones que explican este aumento está la insuficiencia de las gestiones adelantadas por la UNP para proteger la vida de los líderes de la comunidad indígena y de Ana, como pasa a explicarse.

132. En este asunto, es evidente que existía un peligro real que ameritaba la adopción de mecanismos urgentes para proteger la vida y la integridad de las personas beneficiarias de las órdenes impartidas en el Auto 1486 de 2024, quienes habían denunciado haber sido víctimas de hostigamientos por parte de desconocidos en sus lugares de residencia y trabajo, así como de amenazas a través de panfletos del grupo armado ilegal ELN. A pesar de ello, la reacción de la UNP consistió en suministrar “un (1) chaleco balístico y un (1) medio de comunicación”[143] a algunos de los líderes indígenas y a la abogada que los ha asesorado. Al respecto, la Sala destaca que el informe rendido por la UNP sobre el cumplimiento del citado auto no explicó cuáles criterios tuvo en cuenta la entidad para implementar las medidas de emergencia o si estas se adoptaban en proporción al riesgo existente. Adicionalmente, en el informe de la UNP no se indicó si se había efectuado alguna gestión para la valoración del riesgo de los líderes y lideresas amenazadas, a pesar de que el Auto 1486 de 2024 ordenó explícitamente que, además de las medidas de emergencia que la entidad debía implementar de forma inmediata, la UNP tenía la obligación de realizar la valoración del riesgo según lo dispuesto en el artículo 2.4.1.2.9 del Decreto 1066 de 2015.

133. La insuficiencia de las medidas de emergencia implementadas por la UNP se refleja en el hecho de que con posterioridad a ellas se presentaron nuevas situaciones de violencia y amenaza contra las personas destinatarias de los mecanismos de protección. Por una parte, el 25 de octubre del 2024, Ana instauró una acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales y los de su hijo menor de edad, porque las amenazas se habían seguido presentando, hasta el punto de que tuvo que cambiar a su hijo de colegio debido a que habían sucedido seguimientos en cercanías a la institución educativa donde estudiaba. Por otra, el 15 de noviembre siguiente, Miguel acudió a una nueva solicitud de amparo debido a que en los meses de octubre y noviembre de 2024 se habían incrementado las amenazas e intimidaciones contra los comuneros del cabildo indígena y porque, según su relato, las medidas provisionales decretadas por esta Corporación no habían sido cumplidas. Lo anterior permite ver que las gestiones efectuadas por la UNP no fueron suficientes ni ajustadas frente al nivel de riesgo existente.

134. Esta situación supuso la necesidad de que el 18 de diciembre de 2024, la Sala de Revisión proferiera un auto adicional con el fin de ordenar a la UNP que revisara y fortaleciera las medidas provisionales de protección previamente ordenadas en el Auto 1486 de 2024[144]. En virtud de ello, mediante comunicación remitida el 11 de febrero de 2025[145], la UNP informó que el 3 de enero de 2025 se ratificaron las medidas de emergencia adoptadas previamente, y como refuerzo, se implementó la designación de personas para la protección de Miguel, Luisa y Ana. La entidad también dio cuenta de que el mismo día implementó medidas de emergencia en favor de Nicolás, Raúl y Mauricio. Por otro lado, refirió que había abierto trámites para la evaluación del riesgo de dichas personas[146].

135. No obstante, para la Sala es claro que las gestiones adelantadas por la UNP no se efectuaron de manera autónoma ni oportuna, sino que fueron motivadas por el presente trámite constitucional. En efecto, la UNP no actuó al momento de conocer los hechos de violencia denunciados por el accionante, sino que sus actuaciones se dieron en razón de lo ordenado la Sala en el Auto 1486 de 2024, el cual fue cumplido parcialmente y, después, en virtud del auto del 18 de diciembre de 2024, que dispuso reforzar y revisar las medidas de

protección ante la inminencia del escalamiento de actos violentos en contra de los líderes y lideresas de la comunidad indígena y de su abogada acompañante.

136. Todo lo anterior demuestra que la UNP no cumplió con sus funciones para la prevención y protección de los derechos de los líderes y lideresas del Grupo Indígena, ni de la abogada defensora de los derechos humanos que ha asesorado las causas judiciales del grupo étnico. Este incumplimiento ha derivado en la transgresión de los derechos fundamentales de estas personas por parte de dicha entidad.

137. Por otra parte, como se expuso en el apartado teórico de esta sentencia, el artículo 2.4.1.2.10. del Decreto 1066 de 2015 establece que las medidas de prevención y protección a cargo de la UNP se efectúan de manera coordinada con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. No obstante, según consta en el expediente, dicha cartera ministerial no ha efectuado ninguna actuación dirigida a solucionar la problemática presentada y, en consecuencia, ha omitido el cumplimiento de los deberes previstos en el mencionado decreto, en relación con la comunidad étnica del Grupo Indígena. En criterio de la Sala, esta omisión también vulneró los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad física de las personas afectadas.

138. Cabe destacar que en el trámite de revisión, a pesar de que esta Corte requirió al Ministerio del Interior para que aportara información para resolver el asunto, la entidad guardó silencio. El correcto ejercicio de las funciones del Ministerio es de alta importancia en este asunto, no solo frente a la protección y la seguridad de las personas amenazadas, sino también para la resolución del conflicto interétnico que se ha generado con ocasión a la disputa territorial. El artículo 1 del Decreto 2340 de 2015, mediante el cual se modifica el artículo 13 del Decreto 2893 de 2011, establece las funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Concretamente, los numerales 2, 4, 10, 11 y 12 de la citada norma[147] otorgan competencias a dicha Dirección para la participación directa en la resolución de conflictos en los que se involucren comunidades

étnicas.

139. En consecuencia, ante la vulneración de derechos fundamentales por parte de dicha entidad, la Sala ordenará al Ministerio del Interior que establezca canales de diálogo y mediación entre las partes del conflicto territorial y actúe de manera coordinada con la UNP para la implementación de medidas de protección definitivas en relación con las personas que han sido víctimas de amenazas en este caso.

140. Finalmente, en relación con la disputa territorial y los conflictos interétnicos que se han suscitado entre los miembros del Grupo Indígena y las personas integrantes de la Asociación Azul, a partir de lo probado en este proceso, la Sala no puede determinar si hubo transgresión de derechos fundamentales por parte de dicha asociación docente. Esto se debe a que ambas partes de la controversia se han acusado mutuamente sobre agresiones y afectaciones en la integridad física de sus miembros. Además, a partir del material probatorio recaudado, y en especial, de los informes dados por la Fiscalía General de la Nación, actualmente estos hechos son objeto de investigación por la autoridad competente. En consecuencia, la Sala invita a las partes a solucionar sus diferencias a través del diálogo y de medios pacíficos, a través del espacio que deberá establecer el Ministerio del Interior.

14. Remedios constitucionales

141. De conformidad con lo anterior, la Sala Segunda de Revisión revocará la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, que a su vez confirmó la decisión de primera instancia, proferida por el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá, la cual declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que no se cumplió el presupuesto de subsidiariedad. En su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de Miguel, Luisa, Nicolás, Raúl y Mauricio, líderes y lideresas del Grupo Indígena, así como de Ana, representante legal de la

Corporación Verde y abogada asesora del grupo étnico. Por otra parte, se negará el amparo del derecho al territorio del Grupo Indígena, en relación con las pretensiones respecto del inmueble “Almendo”.

142. En consecuencia, se ordenará la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en el marco de sus competencias y, especialmente, de las establecidas en los artículos 2.4.1.2.10. y 2.4.1.2.11. del Decreto 1066 de 2015, adopte medidas de prevención y de protección definitivas en favor de las personas indicadas en el ordinal segundo de esta providencia. Dichas medidas deberán ser proporcionales y adecuadas de acuerdo con el estudio de riesgo que realice la entidad y mantenerse mientras subsista la situación de riesgo. Además, teniendo en cuenta que la UNP ha iniciado las valoraciones de riesgo y que en enero de 2025 se implementaron y fortalecieron las medidas de emergencia en favor de los líderes y lideresas amenazadas, se ordenará a dicha entidad que, mientras esto ocurre, deberán permanecer vigentes las medidas de emergencia que se hayan adoptado previamente, con el fin de garantizar la continuidad de la protección.

143. Adicionalmente, estas medidas deberán ser consensuadas con sus beneficiarios. Para su determinación e implementación, la entidad deberá aplicar un enfoque étnico y de género, en articulación con la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior. En la aplicación del enfoque diferencial, se deberán tener en cuenta las características objetivas y subjetivas de los miembros del Grupo Indígena desde su identidad pubenense, los instrumentos y mecanismos para la superación de la violencia que emplee dicha comunidad indígena considerando su identidad cultural, y se deberán establecer compromisos para ofrecer garantías de no repetición al cabildo[148]. Asimismo, los mecanismos que implemente la UNP, tanto de carácter previo como de naturaleza continua, deberán ser previamente concertados y coordinados con la Guardia Indígena.

144. Asimismo, se ordenará al Ministerio del Interior y, en particular, a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías que, en el marco de sus competencias y, especialmente,

las establecidas en los numerales 2, 4, 10, 11 y 12 del artículo 1 del Decreto 2340 de 2015, cree una instancia de diálogo y efectúe un trabajo directo en territorio como garante con las autoridades del Grupo Indígena, las personas integrantes de la Asociación Naranja, la Asociación Azul y la Agencia Nacional de Tierras para promover la resolución de los conflictos interétnicos e interculturales que han surgido entre estas organizaciones. También se podrá invitar a dicho espacio a otros actores u organizaciones sociales de la región que puedan contribuir a la solución pacífica de las controversias. Las condiciones del diálogo deben partir del reconocimiento de la asimetría histórica y la necesidad de garantizar una participación efectiva de las comunidades indígenas. Para el efecto, este espacio deberá contar con traductores e intérpretes cuando sea necesario, realizarse en lugares y momentos acordados con las autoridades tradicionales, y permitir la expresión de las visiones propias sobre el territorio y la justicia. El diálogo además deberá incorporar un enfoque restaurativo que permita sanar las relaciones entre las partes y construir garantías de no repetición.

145. Dicho espacio dialógico deberá permitir momentos de deliberación interna de cada parte según sus propios usos y costumbres, espacios de construcción de confianza y entendimiento mutuo, ejercicios de cartografía social y recorridos conjuntos del territorio, así como mecanismos claros para la toma de decisiones y el seguimiento de los acuerdos. Asimismo, el proceso deberá ser flexible para adaptarse a los ritmos y formas propias de cada actor, pero también tener momentos y resultados definidos. Los acuerdos que se alcancen en este espacio deberán tener garantías de cumplimiento y mecanismos de seguimiento claros, con cronogramas realistas, compromisos específicos de cada parte, indicadores verificables, instancias de monitoreo conjunto y procedimientos para resolver eventuales diferencias en la implementación. El desarrollo de esta instancia de diálogo, la resolución de conflictos y el cumplimiento de los acuerdos a los que lleguen las partes deberán tener un seguimiento permanente por parte del juez de primera instancia en el proceso de tutela.

146. Por otra parte, el Ministerio del Interior deberá realizar actuaciones articuladas con la Unidad Nacional de Protección (UNP) con el fin de que las medidas de prevención y

protección ordenadas en esta providencia se implementen de conformidad con los usos y costumbres del grupo étnico. De igual manera, deberá prestar asesoría a las autoridades administrativas del municipio de Popayán con el fin de atender los eventuales conflictos territoriales que se presenten en el corregimiento de Laurel y que involucren a comunidades indígenas. También se instará al Ministerio del Interior a actuar con mayor diligencia y en cumplimiento de su deber constitucional de colaboración armónica, especialmente, en relación con la resolución de controversias interétnicas e interculturales en el departamento del Cauca.

147. Además, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que, en el marco de las competencias establecidas en los Decretos 1071 y 2363 de 2015, asesore a las autoridades del Grupo Indígena sobre los procedimientos administrativos que deben adelantar para la adquisición de tierras de propiedad colectiva y socialice a la comunidad indígena la oferta institucional de que la entidad dispone para el acceso progresivo a la propiedad colectiva por parte del grupo étnico. Dicho asesoramiento no podrá limitarse al suministro de información a las autoridades indígenas sobre los procedimientos administrativos para la adquisición de tierras de propiedad colectiva. En consecuencia, la ANT deberá acompañar y asesorar a la comunidad indígena en cada una de las etapas que conforman el procedimiento para la adquisición de tierras colectivas, gestión que deberá ser efectuada de manera articulada con la Defensoría del Pueblo.

148. También se conminará a la ANT para que, en el desarrollo de sus funciones administrativas y, en caso de que finalmente el Grupo Indígena opte por iniciar los trámites dispuestos para adelantar la adquisición de tierras de propiedad colectiva, adelante de manera ágil y pronta el desarrollo de las etapas propias de ese procedimiento.

149. Frente a lo anterior, si bien esta Sala concluyó que en este caso la ANT no incurrió en omisiones específicas que hubiesen afectado el derecho al territorio del Grupo Indígena, se estima necesario que exista un acompañamiento institucional real y efectivo del Estado, con

el fin de que el cabildo pueda acceder progresivamente a la tierra. Lo anterior, teniendo en cuenta que durante el trámite constitucional, el accionante ha manifestado que los procedimientos para la adquisición de tierras en favor del cabildo han sido confusos y que la comunidad indígena no tiene territorio suficiente.

150. En concordancia con lo anterior, se ordenará a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de su función de “orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 282 de la Constitución, brinde acompañamiento al Grupo Indígena para el ejercicio de los mecanismos jurídicos disponibles con el fin de que la comunidad étnica pueda avanzar progresivamente en sus reclamaciones y trámites ante las autoridades competentes para la ampliación de su territorio. Este acompañamiento deberá efectuarse de manera articulada con la Agencia Nacional de Tierras. Adicionalmente, se ordenará a la Defensoría del Pueblo que acompañe la promoción de la resolución pacífica del conflicto entre las partes, de forma coordinada con el Ministerio del Interior, teniendo en cuenta su función de “hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y velar por su promoción y ejercicio”, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 025 de 2014. Esta Sala aclara que las órdenes que se imparten en relación con la Defensoría del Pueblo se dan en razón de sus funciones constitucionales de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, y de ninguna manera determinan que dicho órgano hubiese vulnerado derechos fundamentales en el presente caso.

151. Finalmente, se ordenará a la a la Procuraduría General de la Nación que, en ejercicio de sus funciones constitucionales[149] y legales [150], adelante las investigaciones correspondientes y ejerza sus facultades disciplinarias en relación con los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que eventualmente hubiesen incurrido en faltas disciplinarias asociadas a los hechos que dieron lugar a la presente sentencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, que a su vez confirmó la decisión de primera instancia, proferida por el Juzgado 50 Penal del Circuito de Bogotá, la cual declaró improcedente la acción de tutela, por considerar que no se cumplió el presupuesto de subsidiariedad.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de Miguel, Luisa, Nicolás, Raúl y Mauricio, líderes y lideresas del Grupo Indígena, así como de Ana, representante legal de la Corporación Verde y abogada asesora del grupo étnico.

TERCERO. NEGAR el amparo del derecho al territorio del Grupo Indígena, en relación con sus pretensiones respecto del inmueble “Almendro”, por las razones expuestas en esta providencia.

CUARTO. ORDENAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) que, en el marco de sus competencias y, especialmente, de las establecidas en los artículos 2.4.1.2.10. y 2.4.1.2.11. del Decreto 1066 de 2015, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, adopte medidas de prevención y de protección definitivas en favor de las

personas indicadas en el ordinal segundo de esta providencia. Dichas medidas deberán ser proporcionales y adecuadas de acuerdo con el estudio de riesgo que realice la entidad, mantenerse mientras subsista la situación de riesgo y ser consensuadas con sus beneficiarios. Mientras esto ocurre, deberán permanecer vigentes las medidas de emergencia que se hayan adoptado previamente, con el fin de garantizar la continuidad de la protección. Para la determinación e implementación de las nuevas medidas, la entidad deberá aplicar un enfoque étnico y de género, en articulación con la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior. Las gestiones e intervenciones que se realicen en cumplimiento de esta orden deberán ser previamente concertadas y coordinadas con la Guardia Indígena.

QUINTO. ORDENAR al Ministerio del Interior y, en particular, a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías que, en el marco de sus competencias y, especialmente, las establecidas en los numerales 2, 4, 10, 11 y 12 del artículo 1 del Decreto 2340 de 2015, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia efectúe un trabajo directo en territorio con las autoridades del Grupo Indígena, las personas integrantes de la Asociación Naranja y la Asociación Azul, la Agencia Nacional de Tierras y actores sociales de la región que puedan contribuir a la solución pacífica de las controversias, y cree una instancia de diálogo en la que actúe como garante, para promover la resolución de los conflictos interétnicos e interculturales que han surgido entre estas organizaciones. Además, deberá realizar actuaciones articuladas con la Unidad Nacional de Protección (UNP) con el fin de que las medidas de prevención y protección ordenadas en el ordinal cuarto de esta providencia se implementen de conformidad con los usos y costumbres del grupo étnico. De igual manera, deberá prestar asesoría a las autoridades administrativas del municipio de Popayán con el fin de atender los eventuales conflictos territoriales que se presenten en el corregimiento de Laurel y que involucren a comunidades indígenas. Asimismo, INSTAR al Ministerio del Interior a actuar con mayor diligencia y en cumplimiento de su deber constitucional de colaboración armónica, especialmente, en relación con la resolución de controversias interétnicas e interculturales en el departamento del Cauca.

SEXTO. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que, en el marco de las competencias establecidas en los decretos 1071 y 2363 de 2015, asesore a las autoridades del Grupo Indígena sobre los procedimientos administrativos que deben adelantar para la adquisición de tierras de propiedad colectiva y socialice a la comunidad indígena la oferta institucional de que la entidad dispone para el acceso progresivo a la propiedad colectiva por parte del grupo étnico. Para este propósito, la ANT deberá acompañar y asesorar a la comunidad indígena en cada una de las etapas que conforman el procedimiento para la adquisición de tierras colectivas. Dicho asesoramiento deberá ser efectuado de manera articulada con la Defensoría del Pueblo. Asimismo, CONMINAR a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que adelante de manera ágil y pronta el desarrollo de las etapas propias del procedimiento de adquisición de tierras de propiedad colectiva, en caso de que el Grupo Indígena decida iniciarlo.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus funciones y, especialmente, la establecida en el numeral 1 del artículo 282 de la Constitución Política, brinde acompañamiento al Grupo Indígena para que este ejerza los mecanismos jurídicos disponibles con el fin de que la comunidad étnica pueda avanzar progresivamente en sus reclamaciones y trámites ante las autoridades competentes para la ampliación de su territorio. Este acompañamiento deberá efectuarse de manera articulada con la Agencia Nacional de Tierras. Adicionalmente, que acompañe la promoción de la resolución pacífica del conflicto entre las partes, de forma coordinada con el Ministerio del Interior, teniendo en cuenta la función dispuesta en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto Ley 025 de 2014.

OCTAVO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que, en ejercicio de sus funciones constitucionales (artículo 277 CP) y en la establecida en el numeral 15 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, adelante las investigaciones correspondientes y ejerza sus facultades disciplinarias, en relación con los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección (UNP) que eventualmente hubiesen incurrido en faltas disciplinarias asociadas a los hechos que dieron lugar a la presente sentencia.

NOVENO. DESVINCULAR del presente trámite constitucional a la Alcaldía del municipio de Cumbitara (Nariño), a la Gobernación del Cauca, a la Secretaría de Planeación Municipal de Popayán, a la Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Fiscalía General de la Nación, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Defensoría del Pueblo – Regional Cauca, a la Personería Municipal de Popayán, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como a la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas.

DÉCIMO. LÍBRENSE por Secretaría General de la Corte Constitucional las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Circular Interna No. 10 de 2022.

[2] En la demanda de tutela se indica que en la época precolombina existían tres grupos indígenas destacados: los Muiscas, los Taironas y los Pubenenses. Estos últimos fueron liderados por el Cacique Pubén y tenían una compleja organización militar, pero sufrieron una importante disminución en su población tras la conquista española. Expediente T-10.172.656. Archivo “002DemandaAnexos”.

[3] Según el escrito de tutela, “los Pubenenses constituían un cacicazgo de pueblos Nasa que habitaron en el Valle de Pubenza, donde actualmente se ubica la ciudad de Popayán, que incluye el corregimiento de Laurel, lugar donde se encuentra el Grupo Indígena”. Ibidem. Folio 6.

[4] Junto con la demanda de tutela, el accionante aportó material fotográfico y fílmico que muestra personas heridas con armas de fuego y armas blancas, según el accionante, a causa de los conflictos sobre el inmueble.

[5] El accionante adjuntó copia de una petición presentada el 27 de diciembre de 2023 por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en la que se hizo referencia a los hechos objeto

de la acción de tutela, dirigida a dichas autoridades, así como a la Alcaldía de Popayán, las curadurías urbanas de dicho municipio, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Gobernación del Cauca.

[6] Expediente T-10.172.656. Archivo “013RespuestaAgenciaNacionalDeTierras.pdf”.

[7] Expediente T-10.172.656. Archivo “017RespuestaUnidadNacionalProteccion.pdf”.

[8] Expediente T-10.172.656. Archivo “021Respuesta Asociación Azul.pdf”.

[9] Expediente T-10.172.656. Archivo “009RespuestaAlcaldiaCumbitara.pdf”.

[10] Expediente T-10.172.656. Archivo “012RespuestaGobernacionCauca.pdf”.

[11] Expediente T-10.172.656. Archivo “008RespuestaDefensoria.pdf”.

[12] Expediente T-10.172.656. Archivo “010RespuestaProcuraduria.pdf”.

[13] Expediente T-10.172.656. Archivo “011RespuestaContraloria.pdf”.

[14] Expediente T-10.172.656. Archivo “022RespuestaMininterior.pdf”.

[15] Expediente T-10.172.656. Archivo “014RespuestaRestitucionTierrasDespojadas.pdf”.

[16] Expediente T-10.172.656. Archivo “018RespuestaPlaneacionPopayan.pdf”.

[17] Expediente T-10.172.656. Archivos “020RespuestaFiscalia07Especializada.pdf” y “019RespuestaFiscalia04Local.pdf”.

[18] Expediente T-10.172.656. Archivo “0 016RespuestaSuperNotariadoyRegistro.pdf”

[19] Expediente T-10.172.656. Archivo “023Fallo2024-0021.pdf”.

[20] Expediente T-10.172.656. Archivo “027ImpugnacionTutela.pdf”.

[21] Ibidem.

[22] Expediente T-10.172.656. Archivo “11001 3104 050 2024 00021 00-PRFA-T1-Miguel-AGENCIAL NAL TIERRAS-CONFIRMA IMPROC.pdf”.

[23] Notificado el 11 de junio de 2024. Expediente T-10.172.656. Archivo “003 Informe_Reparto_Auto_24-may-2024_Juan_Carlos_Cortes_Gonzalez”.

[24] El 11 de junio de 2024, la Secretaría General de la Corte Constitucional requirió a las autoridades judiciales para la remisión del expediente completo, sin embargo, dicha solicitud no fue atendida.

[25] Dicha dirección electrónica fue suministrada para efectos de las notificaciones judiciales en la demanda de tutela.

[26] En particular, adujo que “el predio [Almendro] no es solo una porción de tierra para la comunidad del Grupo Indígena; es un espacio cargado de significados culturales, históricos y espirituales. La guardia indígena y los actos rituales realizados en el predio son expresiones de su identidad y resistencia cultural. La ocupación del predio permitió a la comunidad revitalizar sus tradiciones y mantener su vínculo con la tierra, un aspecto esencial en la cosmovisión indígena”. Expediente T-10.172.656. Archivo “Respuesta Grupo Indígena Corte Constitucional Referencia expediente T 10172656”.

[27] Ibidem. Folio 8.

[28] Ibidem.

[29] Indicó “[e]n 2017, cuando el predio fue vendido a la empresa Asociación Azul por el señor Melo, esta empresa autorizó el ingreso comunitario. Desde 2017 hasta 2023, la comunidad ocupó el predio, realizando sus prácticas ancestrales como pueblo del Grupo Indígena. El predio es de gran importancia para la comunidad, no solo porque en él se encuentran los lugares sagrados comunitarios, sino también porque, según la información de los mayores, fue parte del Grupo Indígena que se parceló en 1926”. Ibidem. Folio 11.

[30] Expediente T-10.172.656. Archivos “043 Rta. Gobernador del Grupo Indígena I.pdf” y “044 Rta. Gobernador del Grupo Indígena II.pdf”.

[31] El actor relató que entre los meses de mayo y julio de 2024 se habían presentado, por lo

menos, nueve situaciones de amenazas y seguimientos por parte de grupos armados al margen de la ley que tienen presencia en la región, así como por parte de desconocidos en las viviendas y lugares habituales donde tienen presencia los líderes de la comunidad indígena y su abogada asesora. Ibidem.

[32] En su respuesta, el líder indígena solicitó lo siguiente: “1. Suspensión de Construcciones y Negocios Jurídicos en el Predio [Almendo]: Solicitamos que se ordene a la empresa [Asociación Azul] la suspensión inmediata de cualquier actividad de construcción en el predio El Predio denominado “[Almendo]”, identificado con número de matrícula inmobiliaria 120-7914. Asimismo, solicitamos que se prohíba la realización de cualquier negocio jurídico relacionado con el mencionado predio, hasta que la Corte Constitucional resuelva el asunto en cuestión.

2. Comisión de Verificación en el Predio Despojado: Solicitamos la realización de una comisión de verificación en el predio despojado, con la presencia de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras. El objetivo es caracterizar las afectaciones territoriales sufridas por el [Grupo Indígena].

3. Prohibición de Involucramiento de la Unidad Nacional de Protección: Solicitamos que se ordene a la Unidad Nacional de Protección expedir una resolución que prohíba el involucramiento de sus funcionarios o empresas contratantes en los intereses de la empresa inmobiliaria [Asociación Azul], prohibiendo expresamente su presencia en el corregimiento de [Laurel].

4. Registro del Predio como Despojado a la Comunidad Indígena: Solicitamos que se prohíba la realización de negocios jurídicos con el mismo y efectuando la correspondiente inscripción en el registro de tradición y libertad en el predio “[Almendo]” identificado con número de matrícula inmobiliaria [1234].

5. Medidas Urgentes de Protección y Atención Humanitaria: Solicitamos la adopción de medidas urgentes para evitar el exterminio del [Grupo Indígena]. Estas medidas incluyen atención humanitaria inmediata para las víctimas de amenazas, hostigamiento, incursiones armadas y desplazamiento forzado, según lo señalado en los hechos de agresión y de denuncia. Así también como un estudio histórico, jurídico de títulos de todos los predios del resguardo indígena para determinar cual (sic) era la extensión del [Grupo Indígena] en la

década de 1920 antes de su parcelación y liquidación, así poder determinar el derecho de restitución que tiene la comunidad. Igualmente la búsqueda del título (sic) colonial en los archivos nacionales e internacionales donde reposen documentos de la corona española.

6. Adopción Urgente de Medidas de Protección para Miembros del Cabildo Indígena: Que se ordena(sic) la Unidad Nacional de Protección la adopción urgente de medidas de protección para [Miguel] gobernador del resguardo indígena, [Luisa]- cabildante secretaria, [Nicolás]- cabildante, [Raúl]- líder indígena de la comunidad, [Mauricio]- exgobernador de la comunidad indígena y [Ana] abogada acompañante del caso, todos miembros del [Grupo Indígena] y abogada acompañante. Ante el riesgo inminente y excepcional que enfrentan, es imperativo proporcionar apoyos urgentes de reubicación y esquemas de seguridad robustos, incluyendo la activación de hombres de protección de la Guardia Indígena. Estas medidas deben aplicarse de conformidad [D]ecreto 1066 de 2015, artículo 2.4.1.2.9 que reza: “En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso” Lo anterior teniendo en cuenta que los estudios de evaluación de riesgo son realizados por analistas de la Unidad de Protección y los funcionarios y empresas de la Unidad de Protección están involucrados en los hechos de agresión a la comunidad”. Ibidem.

[33] Expediente T-10.172.656. Archivo “022 Rta. Ana.pdf”.

[34] Expediente T-10.172.656. Archivo “013 Rta. CRIC.pdf”.

[35] En su respuesta, la entidad explicó que “una vez verificado el Plan de Atención para Comunidades Étnicas de la DAE, se evidenció que el Grupo Indígena, postuló el predio Villa Irina identificado con FMI 120-180053, a través del Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC mediante radicado No. 20187600312362, pero realizado el estudio jurídico preliminar se pudo identificar que el predio había cambiado de propietario, situación que le comuniqué al CRIC mediante radicado No. 20187601104481, para que postularan nuevamente el predio, hasta la fecha no sea porstulado(sic) nuevamente el predio” // “De igual forma, se evidenció dentro del Plan de Atención para Comunidades Étnicas de la DAE, que la comunidad del

Grupo Indígena, postuló el predio La Samaria identificado con FMI 120-188924 mediante radicado No. 20216200445902, predio que se encuentra en revisión inicial por falta de documentación y que hasta el momento no han allegado la documentación pertinente”. Expediente T-10.172.656. Archivo “202410309107471 INFORME AUTO DECRETAS PRUEBAS”. Folio 3.

[36] Ibidem.

[37] Ibidem.

[38] Al respecto, afirmó que, de ser ciertas las afirmaciones del accionante, este “debi[ó] aportar copia del contrato laboral o copia del proceso laboral ordinario por incumplimiento de obligaciones laborales como se quiere hacer creer. Lo cierto que esta comunidad ingreso violentamente al predio y lo ocupo irregularmente por más de 4 años hasta una Juez Penal del Circuito de Popayán en segunda instancia ordenó su desalojo”. Expediente T-10.172.656. Archivo “2 CONTESTACION CORTE CONSTITUCIONAL – Oficio No. OPT A 357 – 2024 Traslado de Pruebas”.

[39] Expediente T-10.172.656. Archivos “009 Rta. Asociación Azul I.pdf”, “010 Rta. Asociación Azul II.pdf” y “042 Rta. Asociación Azul.pdf”.

[40] Expediente T-10.172.656. Archivo “032 Rta. Superintendencia de Notariado y Registro (despues de traslado).pdf”.

[41] Expediente T-10.172.656. Archivos “025 Rta. Unidad de Restitucion de Tierras.pdf” y “024 Rta. Unidad de Restitucion de Tierras ANEXOS.pdf”.

[42] Expediente T-10.172.656. Archivo “017 Rta. IGAC.pdf”.

[43] Expediente T-10.172.656. Archivo “021 Rta. Secretaria de Planeacion Municipal de Popayan.pdf”.

[44] En el concepto se señala que este contexto involucra “a los actores coloniales, el estado republicano y las misiones católicas, las movilizaciones indígenas en el siglo XX, la Constitución política de 1991 y la política multicultural, los actores armados e ilegales, las instituciones encargadas de la compra de tierras y otros actores”. Expediente T-10.172.656.

Archivo “034 T-10172656 Rta. ICAEH 25-07-2024.pdf”.

[45] Al respecto, la entidad explicó lo siguiente: “Durante la entrevista que realizó el ICANH al antropólogo Carlos Perafán surgen aspectos cruciales para el análisis de este caso. Por ejemplo, la duda que permanece en ambas controversias descritas, sobre la relación entre el derecho que tiene y ha tenido la comunidad del Grupo Indígena sobre estos terrenos y la certeza de que en algún momento haya existido un resguardo indígena. El Resguardo sí existió desde antes de 1926 y fue parcelado por las normas existentes, pero las tensiones que tuvieron lugar con la curia arzobispal pusieron en duda la legitimidad de la posesión, teniendo en cuenta la jerarquía eclesiástica y el papel que representa en la enseñanza y la práctica de la doctrina católica en comunidades rurales y urbanas de este departamento”. Ibidem.

[46] Expediente T-10.172.656. Archivo “048 Rta. Fiscalía General de la Nación (después de traslado).pdf”.

[47] Ibidem.

[48] Ibidem.

[49] Ibidem.

[50] Expediente T-10.172.656. Archivos “033 T-10172656 INFORME DE CUMPLIMIENTO Auto 03-Julio-2024.pdf” y “050 T-10172656 INFORME DE CUMPLIMIENTO Auto 20-Ago-2024.pdf”.

[51] La Sala estimó que era procedente otorgar medidas provisionales de protección en favor de Ana, a pesar de que es beneficiaria es beneficiaria de la medida cautelar MC-56789 otorgada el 28 de junio de 2011 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en favor de los integrantes de la Corporación Verde.

[52] “Artículo 2.4.1.2.9. Medidas de emergencia. En casos de riesgo inminente y excepcional, el director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informara de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Corren en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso. // Con el propósito de adoptar estas

medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización de la evaluación del Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente. // En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos. // En circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada, incluidas víctimas en los términos del ARTÍCULO 3 de la Ley 1448 de 2011, que intervienen en procesos de restitución de tierras, el director de la Unidad Nacional de Protección deberá adoptar medidas de esta naturaleza”.

[53] Expediente T-10.172.656. Archivo “OFI24-00057775”

[54] Ibidem.

[55] Ibidem.

[56] En relación con lo anterior, el accionante no entregó los datos de los líderes indígenas respecto de quienes solicitó las medidas provisionales de protección, motivo por el cual esta Corporación no pudo suministrar la información requerida por la UNP por no contar con la misma.

[57] En dicha oportunidad, la actora solicitó que se diera cumplimiento a la medida provisional concedida por la Corte Constitucional mediante la adopción de un esquema duro de protección consistente en la asignación de un vehículo blindado y dos escoltas, el otorgamiento de un auxilio de reubicación y reactivación inmediatas de las rondas diarias de protección policial.

[58] Radicado No. 1111. Previamente, el 25 de octubre de 2024, Ana había instaurado una acción de tutela por los mismos supuestos contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional y Ministerio del Interior, en aras de que se protegieran sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, familia, seguridad y libertad de locomoción. Esta fue repartida al Juzgado 64 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá bajo el radicado No. 2222. Dicha autoridad judicial dispuso abstenerse de avocar conocimiento de la acción de tutela y remitir las diligencias a la Sala Segunda de Revisión, para que, si a bien lo tiene, se pronunciara

frente a dichas pretensiones dentro del Expediente T-10.172.656.

[59] Dicha providencia dispuso vincular a la Sala Segunda de Revisión, en lo relacionado con el trámite del presente expediente de tutela en sede de revisión, con el fin de indagar por el cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por esta Sala en el Auto 1486 de 2024. Mediante oficio del 8 de noviembre de 2024, el magistrado sustanciador informó a la referida autoridad judicial sobre el estado de cumplimiento de las medidas provisionales ordenadas por esta Sala en el Auto 1486 de 2024 y remitió copia del informe rendido por la UNP. Asimismo, en dicho escrito se solicitó la desvinculación de la Sala Segunda de Revisión del trámite constitucional, con sustento en que la Corte no está legitimada por pasiva, al no haber vulnerado los derechos fundamentales de la demandante.

[60] En dicha providencia, el tribunal ordenó a la UNP “adoptar medidas de protección urgentes a favor de los accionantes, que incluyan un esquema de seguridad, vehículo blindado y rondas diarias por parte de la Policía Nacional y las que sean necesarias con la finalidad de preservar la vida de la gestora y la de su hijo”. Radicado No. 1111. Archivo “004FalloSegundaInstancia.pdf”.

[61] Radicado No. 1111. Archivo “002EscritoDeTutela”.

[62] Ibidem.

[63] Ibidem.

[64] Radicado No. 3333. La demanda de tutela fue admitida mediante auto del 18 de noviembre de 2024. En dicha providencia, la referida autoridad judicial solicitó a esta Corporación la remisión de copia del expediente en el marco del cual se adoptaron las medidas provisionales decretadas en el Auto 1486 de 2024. Mediante providencia del 22 de noviembre de 2024, el magistrado sustanciador dispuso que, por Secretaría General de la Corte Constitucional, se remitieran las copias de las piezas procesales correspondientes al expediente digital T-10.172.656 al Juzgado Décimo Mixto Administrativo del Circuito de Popayán, con la advertencia de que se debía abstener de divulgar cualquier información relacionada con los asuntos objeto de decisión por parte de esta Corporación.

[65] Radicado No. 19001-33-33-010-2024-00237-00. Archivo “2024-237 Miguel vs UNP”. El

fallo fue notificado el 2 de diciembre de 2024.

[66] Ibidem.

[67] Radicado No. 3333. Archivo “0011Tutela.pdf”. Frente a las nuevas situaciones de hostigamiento, el actor relató lo siguiente:

“22. El 28 de octubre de 2024 – Advertencia en la comuna 7 sobre posibles riesgos para [Raúl]: Un habitante de la comuna 7 alertó a [Raúl] de un posible peligro inminente para su vida. Esta advertencia provino de rumores sobre un posible ataque de grupos armados o personas interesadas en su desplazamiento. Este aviso reforzó la situación de alto riesgo y vulnerabilidad que [Raúl] ha enfrentado desde que abandonó [Laurel] y fue acogido en un refugio temporal.

23. El 2 de noviembre de 2024 – Atentado armado contra [Raúl]: En el campamento humanitario ‘La Estrella Roja’, donde se encontraba refugiado debido a su desplazamiento forzado, [Raúl] fue víctima de un ataque armado. Hombres desconocidos abrieron fuego contra el lugar, disparando siete veces en dirección a donde [Raúl] se encontraba albergado. Afortunadamente, [Raúl] no resultó herido en el ataque, pero el incidente aumentó la tensión y el temor en el campamento y la comunidad. Este atentado reafirma el nivel de peligro al que están expuestos los líderes indígenas desplazados que buscan refugio en campamentos humanitarios, donde la seguridad es limitada.

24. En octubre y noviembre de 2024 – Vigilancia: Durante estos meses, miembros de [una organización] local han continuado labores de vigilancia en áreas cercanas al campamento humanitario y otros lugares de residencia temporal de líderes indígenas desplazados. Aunque no se han especificado los motivos de esta vigilancia, la presencia [de la organización] en los alrededores es percibida por la comunidad como una forma de presión e intimidación”.

[68] En dicho auto se dispuso que los nuevos mecanismos de protección que adoptara la UNP deberían ser complementarios a los otorgados previamente, para lo cual debería disponer el acompañamiento de la Policía Nacional o rondas policiales para la protección de las personas beneficiarias de las medidas.

[69] Expediente T-10.172.656. Archivo “OFI25-00001517” de fecha 15 de enero de 2025.

[70] Ibidem. La UNP indicó que adoptó el trámite de emergencia con consecutivo No. 002 del 3 de enero de 2025.

[71] Ibidem. La UNP indicó que adoptó el trámite de emergencia con consecutivo No. 003 del 3 de enero de 2025.

[72] Ibidem. La UNP indicó que adoptó el trámite de emergencia con consecutivo No. 006 del 3 de enero de 2025.

[73] Ibidem. La UNP indicó que adoptó el trámite de emergencia con consecutivo No. 004 del 3 de enero de 2025.

[74] Ibidem. La UNP indicó que adoptó el trámite de emergencia con consecutivo No. 005 del 3 de enero de 2025.

[75] Ibidem. La UNP indicó que adoptó el trámite de emergencia con consecutivo No. 007 del 3 de enero de 2025.

[76] Radicado No. 110033340052024-00088-00.

[77] El proceso de tutela fue conocido por el Juzgado Quinto Administrativo de Bogotá, que mediante sentencia del 19 de febrero de 2024 declaró improcedente el amparo constitucional por falta de subsidiariedad de las pretensiones del demandante. En decisión de segunda instancia del 14 de marzo de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D” confirmó el fallo de primera instancia por las mismas razones.

[78] Decreto 2591 de 1991. “Artículo 38. Actuación temeraria. Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. // El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar”.

[79] En cuanto a la identidad de procesos, la Corte Constitucional ha determinado que es

necesario que el juez analice si existe una triple identidad entre las acciones de tutela presentadas de manera simultánea o sucesiva, para lo cual se deben tener en cuenta los siguientes elementos: “1. Identidad de partes, esto es, que las acciones de tutela se hayan presentado por la misma persona natural o jurídica o a través de su apoderado o representantes y se dirija contra el mismo demandado. 2. Identidad de causa petendi, es decir, que el ejercicio repetido de la acción de tutela se fundamente en los mismos hechos que le sirven de sustento. 3. Identidad de objeto, en otras palabras, que las demandas persigan la satisfacción de la misma pretensión o invoquen la protección de los mismos derechos fundamentales”. Sentencias SU-027 de 2021, T-481 de 2013 y T-529 de 2014.

[80] Ibidem.

[81] Dicha dirección electrónica fue suministrada para efectos de las notificaciones judiciales en la demanda de tutela.

[82] El documento aportado tiene la siguiente referencia: “Denuncia sobre esquemas de seguridad de la UNP y la empresa BLINSECURITY DE COLOMBIA LTDA”. Por otra parte, el archivo es firmado por Ana en papelería con membrete de la Corporación Verde. Expediente T-10.172.656. Archivo “022 Rta. Ana.pdf”.

[83] Expediente T-10.172.656. “045 Rta. Corporación Verde.pdf”. Además, en dicha comunicación, Ana expuso lo siguiente: “al investigar mi árbol genealógico, descubrí que llevo el apellido Yacumal, un apellido autóctono del pueblo del Grupo Indígena. Mis bisabuelos, que llevaban este apellido, habitaron la vereda Bajo Charco, lo que refuerza la idea de que tengo un vínculo ancestral con esta comunidad. Este hallazgo ha sido fundamental para fortalecer mi identidad indígena, la cual estoy construyendo en paralelo a mi trabajo de defensa de derechos humanos. // Es en este contexto que solicito respetuosamente a la Honorable Corte Constitucional que se decreten medidas urgentes de protección a través de la Unidad Nacional de Protección para salvaguardar mi vida y la de mi hijo”.

[84] El inciso segundo del artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que “quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él”, para respaldar las pretensiones del actor o de la persona o autoridad pública contra la cual se dirige la acción de tutela.

[85] En la Sentencia T-269 de 2012, esta Corporación indicó lo siguiente: “[e]n el trámite de las acciones de tutela [la] delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso. Es por esto que una persona que no solicitó el amparo y que luego es vinculada a su trámite, bien por solicitud de las partes o por decisión oficiosa del juez, puede advertir que su interés no se reduce al resultado del proceso, sino que también es titular de los derechos que se ven vulnerados o amenazados en el caso concreto. Esto ocurre en virtud de los mismos hechos más o menos delimitados desde la instauración de la tutela, y porque es la misma persona o autoridad pública accionada quien con su conducta ha generado esta situación presentada al juez de tutela. En estos casos, el juez de tutela está facultado para involucrar a esta persona, pero para que pueda actuar a favor de sus propias pretensiones, la convierte en una verdadera parte dentro del proceso, dejando así de ser un tercero coadyuvante. Es por ello que en la sentencia puede pronunciarse sobre los derechos afectados de quien promovió la acción de tutela, y de otros vinculados al mismo proceso en calidad de partes del mismo”.

[86] Sentencias T-012 de 2025, T-507 de 2024 y C-674 de 2017, entre otras.

[87] Adicionalmente, la Sentencia T-029 de 2025 indicó que “[...] los amicus, como terceros ajenos al proceso, carecen de idoneidad procesal, por ejemplo, para alegar pretensiones –más aún si son diferentes a las planteadas por las partes– o formular recursos; y tampoco hay obligación de notificarles las distintas actuaciones”.

[88] El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece específicamente quiénes pueden formular el amparo constitucional. Así, la tutela puede presentarse: (i) directamente por el interesado; (ii) a través de su representante legal; (iii) por intermedio de apoderado judicial, o (iv) mediante agente oficioso. El inciso final de ese artículo también faculta al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales para instaurar la tutela directamente.

[89] El actor adjuntó copia del acta de posesión No. 2 del 12 de enero de 2024, expedida por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Popayán.

[90] Sentencia T-445 de 2022. En la misma línea, la Sentencia SU-217 de 2017 indicó que “[l]os pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional (arts. 7, 10, 70, entre otros; Convenio 169 de la OIT), pues se encuentran en situación de vulnerabilidad y tienen el derecho a que el Estado revierta los procesos históricos en que la sociedad

mayoritaria ha amenazado sus modos de vida, produciendo incluso la extinción de diversos pueblos. Como lo ha indicado la Corte, esta afirmación obedece a (i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios, aspecto grave en sí mismo.

En ese contexto, la Corte Constitucional ha considerado, en jurisprudencia constante, pacífica y uniforme, que la acción de tutela procede como mecanismo preferente para la protección de los derechos de los pueblos indígenas”.

[91] Sentencia T-172 de 2020.

[92] CPACA. “Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

[93] Sentencia C-047 de 2022.

[94] Sentencias T-445 de 2022. En dicha providencia se hizo referencia a que el artículo 329 CP además 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 por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades

indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Hasta la fecha esto no se ha realizado.

[95] Sentencia T-001 de 2019.

[96] Sentencia T-514 de 2009. Ver también las Sentencias T-188 de 1993, T-380 de 1993, C-463 de 2014, entre otras.

[97] Ver fundamento No. 137 de la Sentencia C-047 de 2022.

[98] Según el Convenio 169 de 1989, el concepto de territorio se entiende como “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

[99] Sentencia T-445 de 2022.

[100] Sentencias T-445 de 2022 y C-389 de 2016.

[101] Sentencia SU-659 de 2015.

[102] En la Sentencia T-188 de 1993, se señaló que “[e]l 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”.

[103] “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”. Cabe mencionar que esta ley fue derogada por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007.

[104] “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura”.

[105] “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo

Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

[106] Agencia Nacional de Tierras. Procedimiento de compra directa de predios y/o mejoras con destino a las comunidades étnicas. Disponible en: <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/accti-p-021-compra-directa-de-predios-y-mejoras-comunidades-etnicas-v5.pdf>

[107] Decreto 1071 de 2015. “Artículo 2.14.6.4.10. Rechazo de la oferta. Expropiación. Se entenderá que el propietario rechaza la oferta de compra y renuncia a la negociación directa cuando no manifieste su aceptación expresa dentro del término previsto para contestarla; o condicione su aceptación, a menos que el Instituto considere atendible la contrapropuesta de negociación u observaciones; o no suscriba el contrato de promesa de compraventa o la escritura pública, dentro de los plazos señalados. También se entiende rechazada la oferta de compra y agotada la etapa de negociación directa, cuando se trate de la adquisición de predios de propiedad de comunidades o sociedades de hecho, en el evento de que la negociación no pudiere adelantarse con todos los copropietarios. Agotado el procedimiento de negociación directa, el Gerente General del Instituto, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre el mismo, ante el Tribunal Administrativo competente. La Resolución de expropiación deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de quienes integran el Consejo Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o en su defecto del Viceministro Agricultura de Desarrollo Rural”.

[108] Agencia Nacional de Tierras. <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/1.-ACCTI-F-021-FORMA-OFERTA-VOLUNTARIA-DE-PREDIOS-V2.docx>

[109] La Forma ACCCTI-F-021 exige como documentos, la fotocopia simple de las escrituras, el certificado cédula catastral, el certificado de libertad y tradición actualizado, el plano topográfico (perimetral con relleno predial), que es opcional, el poder o certificado de representación legal (cuando aplique), la certificación de Planeación Municipal sobre normas vigentes de uso y reglamentación urbanística indicando todos los tipos de usos y el certificado expedido por la Corporación Autónoma Regional.

[110] Este apartado se basa principalmente en la Sentencia SU-546 de 2023.

[111] En dicha decisión, la Sala Plena estudió las acciones de tutela formuladas, de forma independiente, por veinte personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos, quienes alegaron la vulneración del derecho fundamental a defender derechos. Lo anterior, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano de respeto, garantía y protección por parte. Argumentaron en relación al riesgo de su vida e integridad personal, que, si bien el Estado les había brindado protección a través de esquemas de seguridad, eso era suficiente porque las amenazas y los atentados habían continuado.

[112] Sentencia T-719 de 2003.

[113] En virtud de lo anterior, la Sentencia SU-546 de 2023 dispuso que, en la faceta de la seguridad personal y comunitaria, esta garantía fundamental tiene por objeto resistir el miedo o temor de emprender la defensa de los derechos, lo que a su vez comprende (A) la protección de los derechos a la vida (art. 11), a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12) y a no ser discriminado (art. 13); (B) un derecho de defensa frente al Estado a que omita cualquier acción que los prive de la vida, que afecte su integridad -física o moral- o libertad personal o que los estigmatice; (C) un derecho de protección frente al Estado a que este impida que terceros ejecuten acciones que tengan por objeto o efecto la eliminación de su vida, la afectación de la integridad -física o moral- o libertad personal o la estigmatización; y (D) un derecho de defensa frente a los particulares a impedir que estos emprendan acciones dirigidas a la protección de los derechos humanos.

[114] Sentencia SU-546 de 2023.

[115] Sentencia T-234 de 2012.

[116] Sentencias T-1026 de 2002 y SU-546 de 2023.

[117] Ibidem.

[118] En tal sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en su artículo 3° que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. La Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José, establece en

su artículo 7°: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...” El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone en su artículo 9: “1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales...”.

[119] Ver Sentencia T-439 de 1992. Esta idea fue luego retomada por la Sentencia T-707 de 2015.

[120] Sentencia T-719 de 2003. Estas obligaciones fueron reiteradas en las Sentencias T-750 de 2011, T-411 de 2018, T-199 de 2019 y T-388 de 2019.

[121] Ver Sentencias T-411 de 2018 y T-924 de 2014.

[122] Sentencia 546 DE 2023.

[123] Corte IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C Núm. 196 párr. 145; Caso Nogueira y de Carvalho, Sentencia de 28 de noviembre de 2006, Serie C Núm. 161, párr. 77. Cf. Corte IDH. Caso de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría “Dr. Sebastião Martins Silveira” en Araraquara, Medidas Provisionales, Resolución de 30 de septiembre de 2006, considerando vigésimo cuarto; Caso de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, Medidas Provisionales, Resolución de 9 de febrero de 2006, considerando décimo segundo.

[124] La Sentencia SU-546 de 2024 dispuso que “[p]ara examinar si las medidas satisfacen dichos parámetros, la Comisión IDH ha indicado que se deben tener en cuenta los siguientes elementos: (i) las medidas deben ser congruentes con las funciones que desempeña la persona protegida; (ii) se debe evaluar el nivel de riesgo para adoptar y monitorear las medidas correspondientes; (iii) se debe garantizar la posibilidad de que sean modificadas según la variación de la intensidad de riesgo y las condiciones contextuales e individuales de la persona defensora”.

[125] CIDH, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 292; Corte IDH. Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011.

[126] Ibidem.

[127] En dicha decisión, la Corte estudió la acción de tutela presentada por un líder social que pertenece a un consejo comunitario afrodescendiente contra la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, debido a que dicha autoridad desmejoró el esquema de seguridad previamente otorgado. En dicha oportunidad, la Sala Plena amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la integridad física, a la libertad de locomoción y a la seguridad personal del accionante al considerar que la autoridad demandada erró al aminorar el mecanismo de protección que tenía el accionante y no valoró adecuadamente su situación de riesgo.

[128] La UNP fue creada mediante el Decreto 4065 de 2011 y tiene como objeto articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección individual y colectiva. Es una entidad adscrita al Ministerio del Interior.

[129] Sentencia T-469 de 2020, reiterada en la Sentencia SU-546 de 2023.

[130] La Sentencia SU-546 de 2023 refirió que, “en el caso de las mujeres defensoras de derechos humanos el deber de protección y respuesta del Estado es de naturaleza reforzada dada su situación de riesgo particular en razón de la discriminación histórica que han sufrido en virtud de su sexo y las causas que persiguen. El Estado tiene, con base en el artículo 7.b) de la Convención de Belém do Pará, un deber específico de protección cuando se tiene el conocimiento de un contexto de violencia contra las mujeres y defensoras de derechos humanos”. CIDH, Verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 188.

[131] “Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas”.

[132] Los responsables de este programa son el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Defensa, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Programa Presidencial para la Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario o quien haga sus veces, las gobernaciones, las alcaldías, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales y municipales, la Fiscalía General de la Nación, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas y la Comisión Intersectorial para

la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

[133] Decreto 1066 de 2015. “Artículo 2.4.1.2.10. Medidas de prevención. Son medidas de prevención las siguientes:

1. Planes de Prevención y Planes de Contingencia: La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. Los Planes de Prevención y Contingencia determinarán las estrategias y actividades a implementar; las entidades llamadas a desarrollarlas en el marco de sus competencias, así como los diferentes indicadores de gestión, producto e impacto para determinar su oportunidad, idoneidad y eficacia.

2. Curso de Autoprotección: Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

3. Patrullaje: Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza.

4. Revista policial: Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida”.

[134] “Concurrencia: La Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y demás autoridades del orden nacional, los municipios y departamentos aportarán las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de su población objeto”.

[135] “Enfoque Diferencial: Para la Evaluación de Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección”.

[136] “Goce Efectivo de Derechos: Para su planeación, ejecución, seguimiento y evaluación el Programa de Prevención y Protección tendrá en cuenta el conjunto de derechos constitucionales fundamentales de los que son titulares los protegidos, en el marco del principio de correlación entre deberes y derechos”.

[137] La Sentencia SU-546 de 2023 describe el desarrollo normativo creado para la prevención y protección de la población defensora de derechos humanos. Dicha providencia también tiene en cuenta que, mediante la Sentencia SU-020 de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz.

[138] Expediente T-10.172.656. Archivo “Respuesta Grupo Indígena Corte Constitucional Referencia expediente T 10172656”.

[139] Agencia Nacional de Tierras.
<https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/1.-ACCTI-F-021-FORMA-OFERTA-VOLUNTARIA-DE-PREDIOS-V2.docx>

[140] Expediente T-10.172.656. Archivo “002DemandaAnexos”, folio 56.

[141] El accionante informó a esta Corporación que durante los años 2012 y 2013 se ejecutó un convenio entre el CRIC, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) –hoy ANT– para la clarificación de títulos coloniales de comunidades indígenas en el Cauca.

[142] Al respecto, en su intervención, el ICANH hizo un llamado para abordar adecuadamente el caso del Grupo Indígena, e indicó que “es fundamental un enfoque integral que considere tanto los aspectos legales como los culturales, históricos y de seguridad. La resolución de este conflicto requiere no solo decisiones judiciales adecuadas y proporcionadas, sino

también una acción coordinada y efectiva por parte del Estado, incluyendo la implementación de políticas de adjudicación y restitución de tierras, protección de los derechos culturales y territoriales, y medidas de seguridad para prevenir la violencia y el desplazamiento forzado”. Expediente T-10.172.656. Archivo “034 T-10172656 Rta. ICAEH 25-07-2024.pdf”.

[143] Expediente T-10.172.656. Archivo “OFI24-00057775” del 30 de septiembre de 2024.

[144] Ver fundamentos No. 29 y 30.

[145] Expediente T-10.172.656. Archivo “OFI25-00001517” de fecha 15 de enero de 2025.

[146] Ver fundamentos No. 31 y 32.

[147] “ARTÍCULO 13. Funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. Son funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, las siguientes:

1. Asesorar, elaborar y proponer la formulación de la política pública en beneficio de los pueblos indígenas y Rom en el marco de la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales. 2. Coordinar interinstitucionalmente el diálogo político con los pueblos indígenas y Rom previsto por la ley, y promover la participación de las organizaciones y autoridades que los representen.

4. Coordinar con las instituciones gubernamentales la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a comunidades indígenas, minorías y Rom.

10. Promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas y Rom.

11. Promover acciones con enfoque diferencial, tanto de parte del Ministerio como de las demás entidades del Estado, orientadas a atender la población indígena y Rom, y la formulación de acciones conjuntas.

12. Prestar asesoría a las gobernaciones y alcaldías municipales para la debida atención a las comunidades indígenas, a las minorías, al pueblo Rom. 13. Promover en coordinación con el Sistema Nacional Ambiental la formulación de agendas ambientales conjuntas con las

comunidades indígenas y Rom”.

[148] Sobre la protección, la atención y la reparación de comunidades indígenas desde un enfoque diferencial, ver la Sentencia T-030 de 2016.

[149] Artículo 277 CP.

[150] Decreto 262 de 2000. “Artículo 7. Funciones. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones: [...]

15. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.