

Expedientes T-9.786.250, T-9.790.548 y T-9.850.629 AC

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-180 de 2024

Referencia: Expedientes T-9.786.250, T-9.790.548 y T-9.850.629 AC

Acciones de tutela interpuestas por el Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá (T-9.786.250), el Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná (T-9.790.548) y el Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis (T-9.850.629) en contra del Ministerio del Interior y la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior -DAIRM-

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

1. 1. Las acciones de tutela. La Sala revisó las sentencias dictadas en el trámite de las acciones de tutela acumuladas (expedientes T-9.786.250, T-9.790.548 y T-9.850.629) presentadas por los consejos indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis en contra de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del

Ministerio del Interior (DAIRM). Los accionantes argumentaban que la entidad vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas por no dar trámite a las solicitudes de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas.

2. Decisión de la Sala. La Sala consideró que la DAIRM vulneró los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas de los consejos indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. Esto, por tres razones. Primero, impuso barreras administrativas injustificadas a los consejos indígenas al exigirles remitir la solicitud en formato “pdf”, a pesar de que (i) esto no era técnicamente posible y (ii) en cualquier caso, la DAIRM pudo acceder a las solicitudes. Segundo, no cumplió con el deber de orientación, al omitir informar a los consejos indígenas cuál era la información presupuestal que debían aportar para cumplir con el requisito previsto en el numeral 7º del artículo 9º del Decreto 632 de 2018. Tercero, prolongó irrazonablemente, por más de 7 meses, la etapa de verificación de las solicitudes de puesta en funcionamiento, lo cual desconoció la garantía de plazo razonable.

3. Órdenes y remedios. La Sala revocó las decisiones de instancia y, en su lugar, declaró la carencia actual de objeto. Con todo, ordenó a la DAIRM tramitar con celeridad las solicitudes de puesta en funcionamiento de los consejos indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. Por tanto, le ordenó, en lo sucesivo, abstenerse de imponer barreras administrativas injustificadas o cargas irrazonables a los accionantes. Así mismo, le ordenó, también en lo sucesivo, atender su deber de orientación y, por ende, brindar información suficiente en relación con los requisitos que permitan superar las etapas del procedimiento.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. Introducción

4. El 18 de diciembre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce de la Corte Constitucional decidió seleccionar y acumular para revisión las sentencias de instancia dictadas en los expedientes de tutela T-9.786.250, T-9.790.548 y T-9.850.629:

Tutelas acumuladas

Expediente

Accionante

Accionado

T-9.786.250

Rodolfo Yucuna -representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá-

Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior -DAIRM-

T-9.790.548

Albino Letuama -representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná-

T-9.850.629

Gonzalo Macuna -representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis-

5. Para estudiar las acciones de tutela acumuladas, la Sala Séptima presentará una descripción conjunta de los hechos, así como el trámite de instancia y revisión que se adelantó en cada uno de los expedientes. Luego, examinará si las solicitudes de amparo satisfacen los requisitos generales de procedibilidad; si, en el presente caso se configura carencia actual de objeto y, en caso de ser procedente, emitirá un pronunciamiento de fondo. Por último, evaluará si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de los accionantes y, de ser el caso, adoptará los remedios que correspondan para reparar dichas violaciones.

2. Hechos y trámite de tutela de los expedientes acumulados

2.1. Hechos

6. El 7 de octubre de 2014 el presidente de la República expidió el Decreto Ley 1954 de

2014, “[p]or el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas (...)”. Los “territorios indígenas” son “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”. El artículo 4º del Decreto Ley 1954 de 2014 dispone que, conforme a los artículos 286 y 329 de la Constitución, una vez constituidos, los territorios indígenas son entidades territoriales y constituyen una “organización político administrativa de carácter especial, que les permite el ejercicio de las competencias y funciones públicas establecidas en el presente decreto, a través de sus autoridades propias”.

7. El 11 de abril de 2018, el presidente de la República expidió el Decreto Autónomo Constitucional 632 de 2018, “[p]or el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios Indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés” (en adelante, el Decreto 632 de 2018). El capítulo IV de este Decreto regula las etapas del trámite de registro de autoridades y puesta en funcionamiento de los territorios indígenas.

8. En abril de 2020, los pueblos indígenas del Bajo Río Caquetá, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis iniciaron el trámite para poner en funcionamiento sus territorios indígenas. A dichos efectos, conforme al artículo 8 del Decreto 632 de 2018, los representantes legales solicitaron a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior registrar los consejos indígenas. Entre el 28 de abril de 2020 y el 19 de octubre de 2021, la DAIRM registró a los consejos indígenas como autoridad de estos pueblos indígenas.

9. Luego, entre los meses de enero y abril de 2023, los consejos indígenas de estas comunidades diseñaron sus “Planes de Vida”. De acuerdo con el artículo 15 del Decreto Ley 1953 de 2014, el Plan de Vida es un “instrumento autónomo de planificación para las comunidades resguardadas bajo un título de propiedad colectiva”, que sirve de insumo para “establecer un dialogo (sic) de saberes entre la gestión territorial que ejercen simultáneamente las comunidades indígenas y el Estado colombiano”. El Plan de Vida debe contener, como mínimo: (i) las necesidades de inversión de la comunidad (ii) los objetivos, metas y costos de financiamiento de cada una de las necesidades identificadas en los diferentes sectores y/o proyectos de inversión y (iii) los proyectos de inversión cuando haya

lugar.

10. El 28 de abril de 2023, conforme al artículo 9 del Decreto 632 de 2018, los tres Consejos Indígenas accionantes radicaron las solicitudes para la puesta en funcionamiento de sus territorios ante la DAIRM, de forma separada, vía correo electrónico. En la siguiente tabla se sintetizan las respuestas de la DAIRM a cada una de las solicitudes:

Respuesta a las solicitudes

Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá

El 2 de mayo de 2023, el Ministerio del Interior informó al Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá el número de radicado asignado a su solicitud.

Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná

El 2 de mayo de 2023, el Ministerio del Interior informó al representante del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná que no era posible visualizar el archivo adjunto a su correo electrónico, por lo que le pidió reenviar el documento “en formato o extensiones permitidas (formato PDF) por el sistema, para poder darle trámite”. El mismo día, este consejo indígena respondió el correo electrónico indicando que “envia[ba] nuevamente el archivo” y anexó un vínculo de “Google drive” que contenía la solicitud. En contestación al reenvío de la solicitud, el 3 de mayo de 2023, el Ministerio remitió el número de radicado de la misma.

Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis

El 2 de mayo de 2023, el Ministerio del Interior informó al representante del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis que no era posible visualizar el archivo adjunto, por lo que le solicitó reenviarla “en formato o extensiones permitidas (formato PDF) por el sistema, para poder darle trámite”. El mismo día, el accionante respondió el correo electrónico, indicó que volvía a enviar el archivo adjunto y anexó un vínculo de Google drive que contenía la solicitud. De inmediato, la entidad contestó, de nuevo, que no era posible visualizar el archivo adjunto, por lo que le solicitó reenviarla “en formato o extensiones permitidas (formato PDF) por el sistema, para poder darle trámite”. Al día siguiente, 3 de mayo de 2023, el accionante reenvió, una vez más, la solicitud mediante un vínculo de

Google drive. En todo caso, le indicó cuál era su número de radicación.

11. De acuerdo con los consejos indígenas accionantes, luego de la radicación de las solicitudes en mayo y hasta agosto de 2023, la DAIRM no emitió ningún pronunciamiento de fondo en relación con sus solicitudes. Lo anterior, a pesar de que los departamentos del Amazonas, Vaupés y Guainía, en los cuales se ubican sus territorios, “adelantaban iniciativas para municipalizar los territorios indígenas, como una forma de invisibilizar la autonomía territorial indígena, negar el Estado diverso y plural, rompiendo con el diseño constitucionalmente pactado para el ordenamiento territorial”.

2. %1.2. Acciones de tutela acumuladas

1.2.1. Solicitudes de amparo

12. El 15 de agosto de 2023, Rodolfo Yucuna -representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá-, Albino Letuama -representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná- y Gonzalo Macuna -representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis- presentaron, de forma separada, el mismo escrito de acción de tutela en contra del Ministerio del Interior y la DAIRM. Argumentaron que la DAIRM vulneró sus derechos fundamentales a “la vida, a la identidad cultural, a la autonomía, a la libre determinación, al gobierno propio, y adicionalmente, el derecho político fundamental que [tienen] como pueblos indígenas a que [su] territorio sea y funcione como entidad territorial y se articule al resto del Estado”. Lo anterior, al no dar trámite a la solicitud de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas y no adelantar ninguna acción “para la coordinación y articulación con las demás entidades concernidas en el proceso de funcionamiento y consolidación de los territorios indígenas como entidades territoriales”.

13. Los consejos indígenas accionantes sostuvieron que la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas como entidades territoriales es una condición necesaria para garantizar la vida, la identidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas, así como la integridad territorial y la supremacía de la Constitución Política de 1991. Esto, porque por medio de los territorios indígenas se generan las condiciones para que puedan ejercer su jurisdicción especial y consolidar sus propios sistemas de conocimiento, gobierno, educación, salud, manejo territorial y ambiental y desarrollo. De otro lado, explicaron que el Plan de Vida de

sus territorios indígenas “es el instrumento normativo del derecho propio que, en el marco del pluralismo jurídico, la diversidad étnica y cultural y el ejercicio de la autonomía y la libre determinación, [han] presentado al resto del Estado para el funcionamiento y la consolidación de [sus territorios indígenas] a través del procedimiento establecido en el Decreto Ley 632 de 2018”.

14. En tales términos, concluyeron que “la falta de respuesta por parte del Ministerio del Interior y la DAIRM” a sus solicitudes no sólo es “una clara violación del derecho al debido proceso”, habida cuenta de “la duración prolongada y dilación injustificada del proceso administrativo”. Además, vulnera los derechos fundamentales constitucionales de los pueblos indígenas “que dicho procedimiento busca hacer efectivos; así como también de las garantías constitucionales relacionadas con la puesta en marcha de los territorios indígenas como entidades territoriales”.

15. Con fundamento en esto, formularon las siguientes cinco pretensiones:

15.1. Declarar que las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso en el trámite de puesta en funcionamiento y consolidación de cada uno de los territorios indígenas que representan, como entidades territoriales.

15.2. Declarar que las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la identidad cultural, a la autonomía, a la libre determinación, al autogobierno y al reconocimiento y debida protección a la diversidad étnica y cultural y su derecho político fundamental como pueblos indígenas a que sus territorios sean, funcionen y se consoliden como entidades territoriales.

15.3. Ordenar a las entidades demandadas “y a las demás entidades señaladas en los artículos 11, 12 y 13 del DL 632 de 2018, a actuar según lo establecido en el Plan de Vida - como instrumento definido para el diálogo intercultural-, y a proceder, sin más dilación, a dar el trámite debido y célere a la solicitud de puesta en funcionamiento y consolidación” de los territorios indígenas Bajo Rio Caquetá, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis.

15.4. Ordenar a las entidades demandadas y a las demás “concernidas de conformidad con el DL 632 de 2018 dar inicio y formalizar el diálogo intercultural para la adecuación institucional del Estado que permita el real funcionamiento y consolidación” de cada uno de

los tres territorios indígenas, como entidades territoriales indígenas (ETI).

15.5. Ordenar “que, en el marco del trámite del funcionamiento de la Entidad Territorial Indígena y en su proceso de consolidación, las autoridades públicas atiendan de manera integral los mandatos constitucionales a favor de los pueblos indígenas”.

2.2.2. Trámite de instancia

i. (i) Expediente T-9.786.250. Acción de tutela presentada por Rodolfo Yucuna - representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá-

16. Admisión de la tutela. Mediante auto de 16 de agosto de 2023, el Juzgado 17 Laboral del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la DAIRM.

17. Contestación. El 8 de septiembre de 2023, el Ministerio del Interior solicitó “declarar la improcedencia del presente trámite tutelar frente a esta Cartera Ministerial”. Argumentó que no vulneró los derechos fundamentales del consejo indígena accionante, por tres razones. Primero, aseguró que, al día siguiente a la presentación de la solicitud, una vez los documentos requeridos fueron remitidos, informó a la comunidad el número de radicado asignado, por lo que no se presentó demora en esta fase inicial del trámite. Segundo, sostuvo que el artículo 10 del Decreto 632 de 2018 no establece un término perentorio máximo para que la DAIRM constatare el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas, previstos en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Por lo tanto, dispuso que el término aplicable es el “del procedimiento administrativo común y principal de conformidad con el artículo 34 y subsiguientes del CPACA”, el cual no había expirado. Asimismo, aclaró que en el proceso de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas no opera el silencio administrativo negativo (art. 83 del CPACA). Tercero, manifestó que se encontraba revisando la solicitud de puesta en funcionamiento del territorio indígena, en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 10 del Decreto 632 de 2018.

18. Decisión de única instancia. El 28 de agosto de 2023, el Juez 17 Laboral del Circuito de Bogotá amparó el derecho fundamental al debido proceso del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá “en conexidad con los derechos a la autonomía, a la libre determinación, al gobierno propio, y adicionalmente, el derecho a que su territorio sea y

funcione como entidad territorial”. El juez consideró que la DAIRM vulneró los derechos del consejo indígena accionante, porque había incurrido en una demora injustificada en el trámite de puesta en funcionamiento del territorio indígena. Esto, porque no se había pronunciado sobre el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de puesta en funcionamiento. Además, no informó al consejo indígena accionante que la revisión de la solicitud requería más tiempo y tampoco le indicó cuánto tiempo adicional requeriría para dicho análisis. Por el contrario, “simplemente dejó transcurrir el tiempo” sin emitir pronunciamiento alguno.

19. En consecuencia, ordenó a la DAIRM que, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia decidiera sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 9° del Decreto 632 de 2018 de la solicitud del accionante. Además, la conminó a “dar cabal cumplimiento a lo normado en el artículo 10° del Decreto 632 de 2018, y, una vez cumplido esto, proced[er] inmediatamente con el trámite pertinente que sigue, contemplado en dicha norma”. Esta decisión no fue impugnada.

20. Cumplimiento de la decisión de instancia. En cumplimiento de la sentencia de instancia, el 7 de noviembre de 2023, la DAIRM se pronunció sobre la acreditación de los requisitos del artículo 9 del Decreto 632 de 2018 de la solicitud de puesta en funcionamiento del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá. En concreto, remitió al accionante un “requerimiento de subsanación y/o complementar solicitud”, en el que solicitó que se aportaran nuevamente las actas comunitarias, debido a que eran ilegibles. Además, la accionada indicó que “el plan de fortalecimiento institucional no cumplía con los requisitos en tanto que no contenía el presupuesto” al que se refiere el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Por esta razón, solicitó aportarlo.

21. El 21 de noviembre de 2023, el Consejo del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá presentó a la accionada la subsanación, mediante la cual remitió las actas comunitarias. Así mismo, explicó a la entidad que se encontraba en una situación de “imposibilidad material de presentar un presupuesto, en tanto que hasta la fecha no existe claridad sobre las fuentes de financiamiento de las [ETI], dada la mora estructural del Estado colombiano de conformarlas”.

() Expediente T-9.790.548.

Acción de tutela presentada por Albino Letuama -

representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná-

22. Admisión de la tutela. El 16 de agosto de 2023, el Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la DAIRM.

23. Contestación. El 25 de agosto de 2023, el Ministerio del Interior solicitó “declarar la improcedencia del presente trámite tutelar frente a esta Cartera Ministerial”. Argumentó que no vulneró los derechos fundamentales del accionante, porque la demora en el inicio del trámite de puesta en funcionamiento del territorio indígena obedeció a que el representante legal del Consejo Indígena Mirití Paraná no presentó los documentos previstos en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018 y no subsanó la solicitud.

24. Al respecto, señaló que al día siguiente hábil a la recepción de la solicitud -2 de mayo de 2023-, informó al representante del consejo indígena que no era posible visualizar el archivo adjunto a la solicitud, por lo que le pidió reenviar el documento en formato pdf, “para poder darle trámite”. El mismo día, el consejo indígena accionante envió nuevamente el archivo. Sin embargo, el Ministerio sostiene que revisada esta respuesta, la Oficina de Información Pública advirtió que la solicitud contenía “cero (0) anexos”, por lo que, nuevamente, pidió al representante del Consejo Indígena que “subsanara su solicitud y remiti[era] los documentos adjuntos en un formato que permitiera visibilizar el contenido”. El Ministerio explicó que, conforme al artículo 10 del Decreto 632 de 2018, el Consejo Indígena “contaba un plazo de treinta (30) días hábiles para subsanar su solicitud los cuales vencieron el 16 de junio de 2023”. No obstante, el plazo expiró sin que la solicitud fuera subsanada, por lo que la misma “se dio por desistida”. Con todo, aclaró que el Consejo Indígena podía presentar la solicitud en cualquier tiempo.

25. Decisión de única instancia. El 30 de agosto de 2023, el Juzgado 25 Laboral del Circuito de Bogotá amparó el derecho fundamental de petición del accionante. Lo anterior, al encontrar que (i) las pruebas aportadas por el accionante demostraban que en la comunicación enviada a la DAIRM el “3 de mayo de 2023 (...) se observa que hay un adjunto” y (ii) la entidad no informó al accionante que contaba con un término de 30 días para subsanar su solicitud, ni le reiteró que seguía sin poder visualizar su documento. En consecuencia, ordenó a la parte accionada responder de fondo la solicitud del accionante en las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia. Esta decisión no fue impugnada.

26. Cumplimiento de la decisión de instancia. En cumplimiento de la sentencia de instancia, el 28 de septiembre de 2023, la DAIRM se pronunció sobre la acreditación de los requisitos del artículo 9 del Decreto 632 de 2018 de la solicitud de puesta en funcionamiento del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná. En concreto, remitió un requerimiento de subsanación, en el cual indicó que el plan de fortalecimiento institucional carecía del presupuesto exigido por el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Por tanto, le solicitó al consejo accionante “aportar el plan de fortalecimiento institucional, especificando las acciones y el presupuesto requerido para el efecto, con cargo a los recursos del territorio indígena”.

27. El 9 de octubre de 2023, el consejo accionante indicó que “la solicitud de puesta en funcionamiento contenía los requisitos suficientes para avanzar en la formalización de [su] Territorio Indígena” como ETI. El 10 de noviembre de 2023, la DAIRM reiteró el requerimiento de subsanación. Luego, el 21 de noviembre el accionante explicó a la entidad que se encontraba en una situación de “imposibilidad material para proponer un presupuesto en tanto que el Estado colombiano ha omitido desarrollar estas fuentes fiscales para las [ETI]”.

() Expediente T-9.850.629. Acción de tutela presentada por Gonzalo Macuna - representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis-

28. Admisión de la tutela. Mediante auto de 16 de agosto de 2023, el Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y requirió a la parte accionada y corrió traslado al Ministerio del Interior.

29. Contestación. El 24 de agosto de 2023, el Ministerio del Interior solicitó declarar “la improcedencia del presente trámite tutelar frente a esta Cartera Ministerial”. Argumentó que al día siguiente hábil a la recepción de la solicitud -2 de mayo de 2023-, informó al accionante que no era posible visualizar el archivo adjunto, por lo que le solicitó reenviarla en formato pdf, “para poder darle trámite”. El mismo día, el accionante volvió a enviar el archivo adjunto. El Ministerio sostiene que, al día siguiente, 3 de mayo de 2023, la Oficina de Información Pública del Ministerio del Interior informó al señor Macuna, una vez más, que no era posible visualizar su documento y le solicitó reenviarlo. En todo caso, le indicó cuál era su número de radicación e informó que contenía “cero (0) anexos”. Esto, con el propósito de

que el accionante subsanara la solicitud y remitiera “los documentos adjuntos en un formato que permitiera visibilizar el contenido”. La accionada explicó que, conforme al artículo 10 del Decreto 632 de 2018, el solicitante “contaba un plazo de treinta (30) días hábiles para subsanar su solicitud los cuales vencieron el 16 de junio de 2023”. Sin embargo, dado que el accionante no subsanó la solicitud en dicho término, la entidad la “dio por desistida”.

30. Decisión de primera instancia. El 28 de agosto de 2023, el Juzgado 39 Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo. El juez consideró que la demora en el inicio del trámite no era imputable a la accionada, porque el 2 de mayo de 2023, un día después de la radicación de la solicitud, la DAIRM pidió al representante legal del Consejo Indígena, en dos ocasiones, que los anexos de la solicitud fueran enviados en formato “pdf”, dado que no era posible visualizarlos. En todo caso, como este requerimiento no impedía adelantar el trámite de la solicitud, la DAIRM informó al representante el número de radicado de la solicitud y concedió el término de 30 días para allegar los documentos faltantes. El consejo indígena, sin embargo, no allegó los anexos requeridos en el formato correspondiente. En tales términos, el Juzgado concluyó que, dado que no existía prueba de que el accionante haya subsanado la solicitud, la entidad estaba facultada para declarar el desistimiento tácito.

31. Impugnación. El 1 de septiembre de 2023, el accionante impugnó la decisión de primera instancia. Argumentó que, (i) contrario a lo sostenido por el Juzgado 39, existían pruebas que demostraban que la DAIRM accedió al archivo adjunto, es decir, a la solicitud. En particular, resaltó que los días 2 y 3 de mayo de 2023 respondió los dos requerimientos de la accionada y reenvió el archivo en formato pdf. Según el consejo indígena accionante, “el Ministerio del Interior no solicit[ó] nuevamente la solicitud de puesta en funcionamiento, tampoco indic[ó] que no [pudo] ingresar al documento, ni inform[ó] de alguna dificultad relativa al acceso del documento, sino que decid[ió] asignarle un número de radicado a la solicitud, dando a entender que había ingresado al documento”. De otro lado, (ii) precisó que el 5 de mayo de 2023, el representante legal de la comunidad recibió un correo de “la funcionaria María Camila Bravo del Ministerio del Interior donde solicitaba que se enviara la solicitud de puesta en funcionamiento al correo electrónico de la abogada designada para conocer la solicitud”. Por esa razón, ese mismo día, “a las 18:07 se envió nuevamente la solicitud en formato pdf al correo de la abogada designada y al de la funcionaria” que hizo el requerimiento. Por último, (iii) aseguró que el 15 de mayo siguiente la misma funcionaria del Ministerio remitió su solicitud de puesta en funcionamiento a otras entidades. En criterio del accionante, esto

demostraba que la DAIRM logró acceder al archivo, pues lo remitió a otras entidades.

32. En tales términos, el consejo indígena accionante sostuvo que la sentencia de primera instancia incurrió en un “error en la valoración y contraste de la prueba”, porque la DAIRM “siempre ha tenido acceso [a la solicitud] en formato pdf”.

33. Decisión de segunda instancia. El 21 de septiembre de 2023, la Sala Civil del Tribunal Superior del distrito judicial de Bogotá confirmó la decisión de primera instancia. La Sala reconoció que, en su escrito de impugnación, el accionante manifestó que (i) remitió la información requerida por la entidad y (ii) luego de que la solicitud fue subsanada, tuvo comunicación con una funcionaria de la DAIRM. Sin embargo, la Sala consideró que el escrito de impugnación contenía hechos nuevos que no fueron planteados en el escrito de tutela y respecto de los cuales la accionada no se pudo pronunciar. Por tanto, concluyó que correspondía al Consejo Indígena volver a radicar su solicitud en debida forma ante la DAIRM.

2.2.3. Hechos ocurridos con posterioridad a las sentencias de instancia

34. Expediente T-9.850.629. El 10 de noviembre de 2023, la DAIRM remitió un requerimiento de subsanación, en el cual indicó que (i) la comunidad de Siruya no hacía parte de la Resolución de registro del Consejo Indígena Yaigojé Apaporis y (ii) el plan de fortalecimiento no incluía el presupuesto exigido por el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018. El 21 de noviembre de 2023, el consejo accionante (i) explicó a la entidad que “la notificación ante el Ministerio del Interior del registro de la comunidad de Siruya se había hecho el 26 de julio de 2023 y que, a pesar de esto, el Ministerio había guardado silencio” y (ii) llamó la atención sobre las dificultades estructurales a las que se enfrentaba para definir el presupuesto del territorio indígena, al que se refiere el numeral 7º del artículo 9 del Decreto 632 de 2018.

35. El 29 de noviembre de 2023 se llevó a cabo una reunión entre los Consejos Indígenas de Yaigojé Apaporis, Mirití Paraná la DAIRM y la Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria. Según los accionantes, esta reunión tuvo lugar, debido a que el Ministerio del Interior solicitó a algunos consejos indígenas aportar el presupuesto para el plan de fortalecimiento institucional al que se refiere el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Lo anterior, con el propósito de continuar con el trámite de sus solicitudes de puesta en funcionamiento como entidades territoriales indígenas (ETI). En esta reunión, la DAIRM

adquirió tres compromisos principales: (i) “dar traslado de las solicitudes a las entidades competentes”, (ii) “avanzar en la instalación de la Instancia de Alto Nivel -Acuerdo No. 34 de la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo-” y (iii) “establecer mesas de coordinación entre los Gobiernos Indígenas y las entidades vinculadas”.

36. En diciembre de 2023, el Ministerio del Interior continuó con el procedimiento de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas de Bajo Río Caquetá, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. En particular, los días 11 y 12 de diciembre de 2023, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 632 de 2018, corrió traslado de las solicitudes de puesta en funcionamiento a las entidades correspondientes, como se explica en el siguiente cuadro:

Consejo Indígena del Territorio Indígena

Entidad a la que se le corrió traslado

Bajo Río Caquetá

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Gobernación del Amazonas

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Mirití Paraná

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Gobernación del Vaupés

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Gobernación del Amazonas

Yaigojé Apaporis

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Gobernación del Amazonas

Gobernación del Vaupés

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

37. El 19 de enero de 2024, se llevó a cabo una reunión entre distintos Consejos Indígenas, la viceministra para el Diálogo Social del Ministerio del Interior y otros funcionarios de este Ministerio, con el propósito de avanzar en la implementación del Decreto 632 de 2018. En esta reunión, se acordó una Ruta de Trabajo conforme a la cual, en primer lugar, se debía designar un equipo interinstitucional exclusivo con funcionarios del Ministerio del Interior, la Agencia Nacional de Tierras, el DANE y el IGAC “para avanzar en la formalización de la puesta en funcionamiento de los Territorios indígenas como entidades territoriales y en la coordinación interinstitucional requerida”. Y, en segundo lugar, se acordó que se iniciaría un diálogo intercultural entre los Gobiernos Indígenas y el equipo designado con tres propósitos: (i) precisar el alcance de las competencias de las entidades vinculadas en el proceso de la puesta en funcionamiento de las ETI; (ii) destacar “la obligatoriedad de acoger los principios y fundamentos culturales, fundamentos constitucionales e interpretación cultural para avanzar en la formalización de los Territorios Indígenas” como ETI y, por último, (iii) asignar los recursos necesarios para la financiación de la Ruta de Trabajo.

38. Luego de la reunión, entre el 30 de enero y el 7 de febrero de 2024, el Ministerio del Interior convocó a cada uno de los Consejos Indígenas accionantes a una “reunión preparatoria [de los] mecanismos de coordinación y articulación [para la] puesta en funcionamiento”. Por lo demás, según señalan los accionantes, la DAIRM no ha convocado el diálogo intercultural convenido en la Ruta de Trabajo.

3. Actuaciones judiciales en sede de revisión

39. Selección y reparto. El 18 de diciembre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce de la Corte Constitucional seleccionó para revisión las sentencias dictadas en los procesos identificados con los números de expediente T-9.786.250, T-9.790.548 y T-9.850.629. Esta misma providencia ordenó acumularlos por “presentar unidad de materia”. El 23 de enero de 2024, en cumplimiento de dicho auto, los expedientes de la referencia fueron enviados al despacho de la suscrita magistrada.

40. Autos de pruebas. Mediante autos de 29 de febrero, 15 de marzo y 2 de abril de 2024, la

magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas. En particular, solicitó información, principalmente, en relación con las actuaciones posteriores a los trámites de instancia y el estado actual de los trámites de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas.

41. Respuesta a los autos de pruebas. El Ministerio del Interior no respondió a los autos de pruebas. Por su parte, los representantes legales de los tres consejos indígenas remitieron una respuesta conjunta en la que denunciaron presuntas trabas administrativas e incumplimientos adicionales en el procedimiento de puesta en funcionamiento de cada uno de los territorios indígenas (ver párr. 30-32 supra). Además, remitieron la información sintetizada en la siguiente tabla:

Parte

Respuesta

Consejos Indígenas de los Territorios Indígenas Bajo Río Caquetá, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis

(accionantes)

- Informaron que la DAIRM no se pronunció sobre la solicitud de puesta en funcionamiento en el plazo de las 48 horas que el juez de única instancia concedió para el efecto. Por ello, el 18 de octubre de 2023, los Consejos Indígenas de los Territorios Indígenas Bajo Río Caquetá y Yaigojé Apaporis presentaron una solicitud para que la DAIRM se pronunciara sobre ambas solicitudes de puesta en funcionamiento.

- Indicaron que el 26 de octubre de 2023, ante el silencio de la accionada, estos mismos consejos, radicaron ante el Juzgado 17 Laboral del Circuito de Bogotá incidente de desacato en contra del Ministerio del Interior. Finalmente, señalaron que el 6 de febrero de 2024, el Juzgado notificó el auto de apertura de incidente de desacato.

42. Intervención de terceros. El 24 de abril de 2024, la Secretaría de la Corte Constitucional remitió al despacho sustanciador un escrito firmado por varios consejos indígenas, que no forman parte de la presente acción de tutela. En este escrito, los consejos indígenas manifestaron que la “mora estructural de más de 30 años del Estado colombiano en

formalizar las Entidades Territoriales Indígenas altera significativamente el marco constitucional de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana, generando un déficit de protección y una vulneración continua de [sus] derechos fundamentales”. En este sentido, presentaron cinco solicitudes. Primero, declarar un “Estado de Cosas Inconstitucionales en los Territorios Indígenas de los departamentos de Vaupés, Amazonas y Guainía por la vulneración sistemática y continua de [sus] derechos fundamentales ante la mora estructural del Estado de formalizar las Entidades Territoriales Indígenas”. Segundo, adoptar “medidas de carácter complejo y estructural que contribuyan a superar la mora estructural del Estado colombiano de formalizar las Entidades Territoriales Indígenas”. Tercero, brindar “estándares constitucionales para las entidades vinculadas con el propósito de avanzar en el tránsito y la adecuación institucional necesaria para consolidar el diseño constitucional para el ordenamiento político-administrativo de la Amazonía colombiana”. Cuarto, otorgar a la decisión efectos “interpares, de tal modo que se cobijen todas las situaciones análogas”. Por último, establecer “un mecanismo de seguimiento y evaluación que permita impulsar las acciones requeridas para superar el Estado de Cosas Inconstitucionales”.

43. La Sala se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de estas solicitudes. Esto, porque el escrito fue presentado por consejos indígenas distintos a los accionantes, que no son parte en el presente proceso y, por tanto, carecen de legitimación para plantear pretensiones. Además, la constatación de alguna de las situaciones que la jurisprudencia ha identificado como indicativa de un ECI excede ampliamente el objeto de este pronunciamiento. De otro lado, el escrito fue presentado de forma extemporánea, pues fue radicado con posterioridad al registro de fallo en la Sala de Revisión.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

44. La Sala Séptima de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, así como los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Estructura de la decisión

45. La presente decisión tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, la Sala examinará si las solicitudes de amparo acumuladas satisfacen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela (sección II.3 infra). En segundo lugar, examinará si, habida cuenta de los hechos ocurridos con posterioridad a la presentación de la solicitud de amparo, se configuró carencia actual de objeto (sección II.4 infra). En tercer lugar, de ser procedente un pronunciamiento de fondo, la Sala estudiará si la accionada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas de los accionantes (sección II.5 infra). Por último, de encontrar una vulneración a los derechos fundamentales, adoptará los remedios que correspondan (sección II.6 infra).

3. Examen de procedibilidad

46. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “protección inmediata de los derechos fundamentales” de las personas por medio de un “procedimiento preferente y sumario”. De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa -por activa y pasiva-, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

3.1. Legitimación en la causa

i. (i) Legitimación en la causa por activa

47. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. Por su parte, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio, (ii) mediante representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial o (iv) mediante agente oficioso. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de legitimación por activa exige que la tutela sea presentada por quien tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia.

48. Los consejos indígenas accionantes están legitimados en la causa por activa. La Sala

reitera que, conforme a los artículos 29, 287 y 329 de la Constitución, las comunidades y pueblos indígenas son titulares de los derechos fundamentales al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas (ETI). Asimismo, el artículo 330 de la Constitución dispone que “los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades (...)”. En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que las comunidades indígenas pueden presentar acciones de tutela para la protección de su derecho fundamental a constituir territorios indígenas por intermedio de sus autoridades (Consejos Indígenas, representantes del resguardo o autoridades centrales).

49. En este caso, la Sala constata que las solicitudes de amparo fueron presentadas por los representantes legales de los consejos indígenas de los pueblos indígenas del Bajo Río Caquetá, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis:

Expediente

Accionante

La acción de tutela fue presentada por Rodolfo Yucuna. El señor Rodolfo Yucuna es el representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Caquetá. En efecto, mediante la Resolución 017 de 22 de febrero de 2023, la DAIRM lo inscribió como tal en el Registro de Consejos Indígenas de los Territorios Indígenas ubicados en áreas no municipalizadas.

T-9.790.548

La solicitud de tutela fue interpuesta por Albino Letuama. El señor Albino Letuama es el representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná. En efecto, mediante la Resolución 092 de 23 de mayo de 2023 del Ministerio del Interior, la DAIRM lo inscribió como tal en el Registro de Consejos Indígenas de los Territorios Indígenas ubicados en áreas no municipalizadas.

T-9.850.629

La acción de tutela fue presentada por Gonzalo Macuna. El señor Gonzalo Macuna es el representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis. Al

respecto, la Sala advierte que mediante la Resolución 029 de 7 de marzo de 2023, la DAIRM lo inscribió como tal en el Registro de Consejos Indígenas de los Territorios Indígenas ubicados en áreas no municipalizadas.

() Legitimación en la causa por pasiva

50. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”. En tales términos, la Corte Constitucional ha señalado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto -autoridad pública o privado- que cuenta con la aptitud o “capacidad legal” para ser demandado, bien sea porque es el presunto responsable de los hechos vulneradores o es el llamado a responder por las pretensiones.

51. La Sala considera que la DAIRM está legitimada en la causa por pasiva. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 632 de 2018, la solicitud para la puesta en funcionamiento del territorio indígena deberá presentarse ante la DAIRM. Además, la DAIRM es la presunta responsable de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, pues estos le atribuyen la omisión de (i) dar trámite a la solicitud de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas y (ii) adelantar acciones eficaces “para la coordinación y articulación con las demás entidades concernidas en el proceso de funcionamiento y consolidación de los territorios indígenas como entidades territoriales”. En tales términos, la Sala concluye que la DAIRM es la entidad pública con la aptitud y capacidad legal para resolver las pretensiones.

3.2. Inmediatez

52. La acción de tutela no está sujeta a un término de caducidad. Sin embargo, la Corte Constitucional ha interpretado que conforme al artículo 86 de la Constitución, la solicitud de amparo tiene por objeto la protección “inmediata” de los derechos fundamentales. Por esta razón, debe ser presentada en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración. La razonabilidad del término de interposición debe examinarse en cada caso concreto en atención a, entre otros, los siguientes criterios: (i) las circunstancias personales del actor, (ii) su diligencia y

posibilidades reales de defensa, (iii) la posible afectación a derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y (iv) los efectos del hecho vulnerador, esto es, si se trata de una vulneración continua o permanente.

53. La Sala Séptima considera que, en este caso, las solicitudes de tutela acumuladas satisfacen el requisito de inmediatez. La Sala advierte que los hechos vulneradores denunciados tuvieron lugar entre los meses de mayo y junio de 2023, periodo de tiempo en el cual la DAIRM (i) informó a los accionantes que no pudo acceder a los documentos adjuntos a la solicitud de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas y (ii) entendió desistidas las solicitudes por la presunta falta de subsanación. Las acciones de tutela, por su parte, fueron presentadas el 15 de agosto de 2023, esto es, apenas 3 meses después de los presuntos hechos vulneradores lo cual, en criterio de la Sala, constituye un término razonable.

3.3. Subsidiariedad

54. El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ordinario para proteger los derechos fundamentales, o cuando los mecanismos de defensa existentes no son idóneos y eficaces. El medio de defensa es idóneo si “es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”. Por su parte, es eficaz (i) en abstracto, cuando “está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados” y (ii) en concreto, si “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”, es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos. Segundo, como mecanismo de protección transitorio si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se utiliza con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

55. La Sala considera que las acciones de tutela acumuladas satisfacen el requisito de subsidiariedad, por dos razones:

55.1. La Corte Constitucional ha sostenido que “la acción de tutela es, por regla general, el medio judicial adecuado y preferente para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas”. Esta regla obedece a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las

comunidades indígenas, derivada de: (i) la discriminación histórica que han sufrido; (ii) las cargas excesivas que soportan para el acceso a la administración de justicia derivadas de su ubicación geográfica, las condiciones socioeconómicas que enfrentan y las dificultades en el acceso a la asesoría jurídica y representación judicial.

55.2. En el ordenamiento jurídico no existe un medio ordinario idóneo y eficaz mediante el cual los consejos indígenas puedan solicitar que se ordene a la DAIRM dar trámite a las solicitudes de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. Primero, la acción de cumplimiento no es idónea porque el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dispone que esta acción “no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela”. Dado que en este caso se solicita la protección inmediata de derechos fundamentales al debido proceso y autonomía de las comunidades indígenas, la acción de cumplimiento no es procedente. En cualquier caso, este mecanismo judicial sería ineficaz, pues el Decreto 632 de 2018 no prevé un término para la verificación de la solicitud que regula su artículo 10. En este sentido, no existe un término legal perentorio cuyo cumplimiento pudiera ser exigido por vía judicial. Segundo, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es idóneo porque en este caso la presunta vulneración de los derechos fundamentales no se deriva de un acto administrativo, sino, por el contrario, de una presunta omisión imputable a la DAIRM. Al respecto, la Sala resalta que la DAIRM asegura que entendió desistida las solicitudes por falta de subsanación, pero no profirió un acto administrativo que lo declarara.

56. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala concluye que las acciones de tutela sub judice satisfacen los requisitos generales de procedibilidad formal y proceden como mecanismo definitivo de protección.

4. Carencia actual de objeto

57. La carencia actual de objeto en la jurisprudencia. La carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que se presenta cuando la causa que motivaba la solicitud de amparo se extingue o “ha cesado”. En este evento, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela se torna innecesario, dado que no tendría efecto alguno o “caería en el vacío”. La Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que se presenta la carencia actual de objeto: (i) daño consumado, (ii) hecho superado y (iii)

situación sobreviniente:

i. (i) Daño consumado. Ocurre cuando “se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que (...) no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación”.

ii. (ii) Hecho superado. Se configura en aquellos eventos en los que la pretensión contenida en la acción de tutela se satisfizo por completo por un acto voluntario del responsable.

iii. (iii) Situación sobreviniente. Se presenta cuando sucede una situación que acarrea la inocuidad de las pretensiones y que no tiene origen en una actuación voluntaria de la parte accionada dentro del trámite de tutela. La Corte Constitucional ha sostenido que la situación sobreviniente es una categoría residual diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías de daño consumado y hecho superado. Conforme a la jurisprudencia constitucional, los siguientes eventos configuran carencia actual de objeto por situación sobreviniente: (i) el accionante “asumió la carga que no le correspondía”, para superar la situación que generó la vulneración; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental y (iii) la vulneración o amenaza advertida cesó “en cumplimiento de las órdenes dictadas en una providencia judicial”.

58. La configuración de la carencia actual de objeto antes o durante el proceso de tutela no impide, per se, que el juez constitucional emita un pronunciamiento de fondo. Es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional “no para resolver el objeto de la tutela –el cual desapareció por sustracción de materia–, pero sí por otras razones que superan el caso concreto”. En particular, la Corte Constitucional ha señalado que, en los casos de carencia actual por daño consumado, el juez tiene el deber de examinar de fondo si “se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo”. Por su parte, en los eventos de carencia actual de objeto por hecho sobreviniente o hecho superado, no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo cuando lo considere necesario para, entre otros: “a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la

comprensión de un derecho fundamental”.

59. Caso concreto. La Sala considera que en este caso se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado.

60. En la acción de tutela, los accionantes argumentaron que la DAIRM había vulnerado sus derechos fundamentales principalmente por tres razones. Primero, presuntamente impuso barreras administrativas en la fase de verificación de cumplimiento de requisitos, al solicitar a los consejos indígenas remitir las solicitudes en formato “pdf”. Segundo, a la fecha de presentación de las tutelas -15 de agosto de 2023-, la DAIRM no habría corrido traslado de sus solicitudes de puesta en funcionamiento a las entidades correspondientes, pese a que las mismas fueron radicadas en debida forma a principios de mayo del mismo año. Tercero, luego de la presentación de las tutelas, la DAIRM habría solicitado a los accionantes presentar el “plan de fortalecimiento institucional, especificando las acciones y el presupuesto requerido para el efecto, con cargo a los recursos del territorio indígena”. En criterio de los consejos indígenas accionantes, estas actuaciones y omisiones produjeron dilaciones injustificadas en la primera fase del procedimiento de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas.

61. La Sala advierte que, entre el 29 y 30 de noviembre de 2023, la DAIRM y los accionantes llevaron a cabo reuniones para examinar las problemáticas y trabas que se presentaban en relación con las solicitudes de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. Luego de estas reuniones, la DAIRM se comprometió a dar traslado de las solicitudes a las entidades correspondientes, sin exigir la presentación de un presupuesto detallado del plan de fortalecimiento. En cumplimiento de estos compromisos, los días 11 y 12 de diciembre de 2023, la DAIRM corrió traslado de las solicitudes a las entidades competentes. En criterio de la Sala, el traslado de las solicitudes de los consejos indígenas, sin exigir la presentación del presupuesto al que se refiere el numeral 7º del artículo 9 del Decreto 632 de 2018, configura una carencia actual de objeto por hecho superado, pues implica que las pretensiones de la acción de tutela se satisficieron por un acto voluntario de la entidad responsable.

62. La Sala reconoce que, conforme a la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, el cumplimiento de los fallos de tutela de instancia no configura carencia actual de objeto. En este caso, sin embargo, las pruebas que obran en el expediente demuestran que la DAIRM

corrió traslado de las solicitudes a las entidades competentes de forma voluntaria, no en cumplimiento de los fallos de instancia que ampararon los derechos de dos de los consejos indígenas accionantes (Bajo Río Cauca y Mirití Paraná). Esto es así por al menos tres razones. Primero, las sentencias de instancia no ordenaron correr traslado de las solicitudes; únicamente ordenaron a la DAIRM llevar a cabo la verificación del cumplimiento de los requisitos. Segundo, la DAIRM cumplió con las órdenes de las sentencias de instancia y requirió a los accionantes subsanar sus solicitudes. Luego, resolvió, motu proprio, correr el traslado de las solicitudes. Tercero, la reunión en la que la DAIRM se comprometió a trasladar las solicitudes se llevó a cabo con varios consejos indígenas dentro de los que solo estaban dos de los accionantes, incluido aquel a quien los jueces de instancia no concedieron el amparo. Por lo tanto, no es posible inferir que la reunión se llevó a cabo en cumplimiento de los fallos de instancia.

63. Por otra parte, la Sala reconoce que, además de las pretensiones dirigidas a que se ordenara correr traslado de sus solicitudes de puesta en funcionamiento a las autoridades competentes, los accionantes plantearon una pretensión adicional consistente en ordenar a la accionada y a las demás entidades concernidas “dar inicio y formalizar el diálogo intercultural para la adecuación institucional del Estado que permita el real funcionamiento y consolidación” de los territorios indígenas de los consejos accionantes. Al respecto, la Sala advierte que el Decreto 632 de 2018 no prevé una etapa específica de diálogo intercultural. Sin embargo, conforme lo ha explicado la jurisprudencia, en los procesos en los que “decisiones estatales pueden impactar los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados”, las autoridades estatales deben procurar un diálogo intercultural con las comunidades. El diálogo intercultural implica que las autoridades deben garantizar que la expresión de los valores e intereses de las comunidades étnicas sean tenidos en cuenta y se reconozcan “necesidades particulares, como miembros de grupos culturales distinto”. Esta es una obligación transversal a cualquier procedimiento administrativo en el que intervengan comunidades étnicas.

64. En tales términos, la Sala encuentra que la pretensión formulada por los accionantes dirigida a que el diálogo intercultural iniciara, también está satisfecha. Esto es así, dado que, en el marco del trámite de revisión, los accionantes y las autoridades accionadas informaron que los días 29 de noviembre de 2023 y 19 de enero y 11 de abril de 2024 se llevaron a cabo

reuniones y sesiones conjuntas, en las que diversas direcciones y subdirecciones del Ministerio del Interior, junto con los consejos indígenas accionantes, han definido rutas de trabajo de forma concertada y han logrado acuerdos y compromisos que han permitido avanzar en cada una de las etapas previstas por el Decreto 632 de 2018. En criterio de la Sala, estas reuniones han sido escenarios de diálogo intercultural en las que los intereses y necesidades particulares de las comunidades han sido tenidas en cuenta. Con todo, la Sala ordenará, como medida de protección, que estas sesiones y reuniones de trabajo para garantizar el diálogo intercultural se mantengan a lo largo de todo el trámite.

65. Conclusión. En síntesis, por las razones expuestas la Corte considera que en este caso se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto es así, porque todas las pretensiones de la acción de tutela fueron satisfechas por un acto voluntario de la accionada. No obstante, conforme a los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional, la Sala considera procedente emitir un pronunciamiento de fondo. Lo anterior, con el propósito de (i) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, (ii) tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan y (iii) corregir las decisiones judiciales de instancia.

5. Examen de Fondo

66. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿La DAIRM vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas de los consejos indígenas de los territorios Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis, por haber tardado más de 7 meses en la fase de verificación del cumplimiento de requisitos de las solicitudes de puesta en funcionamiento y condicionar su traslado a las entidades competentes a (i) que las solicitudes y sus anexos fueran presentadas en formato “pdf” y (ii) la presentación de un presupuesto detallado del plan de fortalecimiento, conforme a lo previsto en el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018?

67. Metodología. Para resolver el problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en relación con el derecho de los pueblos indígenas a constituir entidades territoriales indígenas (sección 5.1 infra). En esta sección, la Sala hará especial énfasis en el derecho a la conformación y puesta en funcionamiento de los territorios indígenas y el

derecho al debido proceso administrativo de los pueblos indígenas en estos procesos. Luego, con fundamento en las reglas anteriores, resolverá el caso concreto (sección 5.2 infra). Por último, de encontrar acreditada alguna vulneración, adoptará los remedios y órdenes que correspondan (sección 6 infra).

5.1. El derecho de las comunidades indígenas a constituir entidades territoriales indígenas (ETI). Reiteración de jurisprudencia

68. El artículo 7º de la Constitución reconoce el principio de diversidad étnica y cultural de la Nación, el cual es una manifestación del carácter democrático, participativo y pluralista del Estado. Este principio busca proteger “las distintas cosmogonías” de las comunidades étnicas y, en particular, preservar “los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico”. Este principio también se encuentra reconocido en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad. En concreto, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI).

69. Los pueblos indígenas son titulares del derecho fundamental a constituir entidades territoriales indígenas (ETI), el cual es una manifestación y desarrollo del principio de diversidad étnica y cultural de la Nación. Al respecto, el artículo 287 de la Carta Política dispone que “[s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas” (énfasis añadido). Asimismo, el artículo 330 ibidem prevé que “los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a constituir ETI persigue tres finalidades: (i) garantizar que las autoridades tradicionales “administren los territorios legalmente constituidos o ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas”, (ii) salvaguardar su supervivencia y (iii) preservar las cosmovisiones diversas de estas comunidades.

70. El artículo 2.14.7.1.2. del Decreto 1071 de 2015 define los territorios indígenas como “las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el

ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales”. La Constitución garantiza que, una vez constituidas, las ETI ejerzan sus funciones con autonomía territorial, como cualquier otra entidad territorial. Esto implica que las ETI podrán ejercer las competencias previstas en el artículo 287 de la Constitución y gestionar sus propios intereses con un grado razonable de independencia respecto de la Nación. Asimismo, supone que la Nación debe abstenerse de interferir en los asuntos que le son propios a las ETI.

71. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la autonomía territorial de las ETI es “especial”, puesto que además de las garantías previstas en el artículo 287 de la Constitución, los territorios indígenas “gozan de la protección de los derechos constitucionales propios de estas comunidades a la autonomía y a la libre determinación, entre otros”. Asimismo, la Corte Constitucional ha enfatizado que la autonomía territorial de las ETI tiene una estrecha relación con los derechos a la libre determinación y a la protección a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. Esto, dado que garantiza que estos pueblos tengan pleno control sobre sus territorios, “lo que permite, a su vez, reforzar su autodeterminación, en particular, su organización y sus visiones económicas, sociales, políticas y ambientales. En otras palabras, permite consolidar sus planes de vida como grupo étnico”.

72. La autonomía territorial de las ETI, sin embargo, no es absoluta. El artículo 288 de la Constitución prevé que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos de ley. Asimismo, el inciso 3º del artículo 329 ibidem prevé que “[l]a ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte”. En tales términos, la Corte Constitucional ha señalado que las ETI deben ejercer sus competencias conforme a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, a partir de “un sistema de limitaciones recíprocas” con las entidades del orden nacional. Esto implica que la autonomía de las ETI “se encuentra limitada por el principio de centralización política” y, a su turno, el principio unitario “está limitado por el núcleo esencial o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible para el legislador”.

73. Con todo, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la autonomía territorial protege a los pueblos indígenas de las injerencias injustificadas de la Nación en la gestión de

sus intereses. Esto implica que el Estado “no puede imponerles una forma de organización ajena a sus costumbres, pues ello implicaría desconocer su estructura política y social” y vulneraría el núcleo esencial de su autonomía. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la configuración de municipalidades en áreas indígenas por cuenta de decisiones de las autoridades administrativas dificulta la aplicación de las normas constitucionales y legales sobre la protección de los territorios indígenas, pues da origen a una jurisdicción distinta que erosiona su soberanía y, por tanto, deriva en fricciones entre las autoridades de la población étnica y las foráneas.

74. En la actualidad, la mayoría de la población indígena del país se encuentra organizada en resguardos. Los resguardos y las ETI son figuras distintas. A diferencia de las ETI, los resguardos no son personas de derecho público. Según el Decreto 1071 de 2015, los resguardos indígenas son “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”. En estos términos, a pesar de ser titulares de propiedad colectiva, los resguardos no son entidades territoriales, ni tampoco “figuras político-administrativas propias de la estructura territorial descentralizada del Estado colombiano”. En estos términos, la Corte Constitucional ha resaltado que la creación de las ETI fortalece los derechos de las comunidades indígenas que ya están constituidas como resguardos.

5.1.1. El debido proceso en el trámite de conformación y puesta en funcionamiento de los territorios indígenas

75. El artículo 329 de la Constitución dispone que la conformación de las ETI “se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento 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”. En desarrollo de esta disposición constitucional, el párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, impuso al Gobierno Nacional la obligación de presentar ante el Congreso, dentro de los diez meses siguientes a la vigencia de dicha ley, un proyecto de ley especial

que reglamente la conformación de las ETI.

76. La Corte Constitucional ha sostenido que la Ley 1454 de 2011 no configuró un régimen jurídico que permita el funcionamiento de las ETI como entidades territoriales. Esto, porque no señaló unas condiciones mínimas para poner en funcionamiento las ETI y “se limitó a establecer los principios y reglas que se deben seguir en la expedición de las respectivas leyes, a prever la posibilidad de asociación entre entidades territoriales y a delimitar el alcance de ciertas competencias asignadas a la Nación y a otras entidades territoriales”. En tales términos, a partir de la sentencia C-489 de 2012, la Corte Constitucional ha reiterado que existe una omisión legislativa absoluta respecto del régimen de conformación y puesta en marcha de las ETI, por lo que ha exhortado al Congreso y al Gobierno, a fin de que se “regule lo concerniente a las regiones como entidades territoriales y expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas”. Pese a que desde el 2012 se evidenció la inexistencia de la regulación a la que se refiere el artículo 329 de la Constitución, dicho exhorto no se ha cumplido.

77. No obstante, por medio del Decreto Ley 1953 de 2014, el presidente de la República creó un régimen especial de administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, “que opera mientras el Congreso expide la ley que crea las entidades territoriales indígenas (ETI) en desarrollo de lo previsto en el artículo 329 de la Constitución”. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56 transitorio de la Constitución, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 632 de 2018 “[p]or el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés”. Este decreto establece las normas transitorias relativas a la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, así como “los mecanismos para el relacionamiento entre los gobiernos propios de los pueblos indígenas ubicados en estos territorios y las disposiciones para su organización fiscal y su coordinación con las entidades territoriales, en tanto se expide la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”. En las consideraciones de dicho decreto, se reconoció la necesidad de desarrollar un régimen específico para los departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas, debido a sus particularidades geográficas, su alta diversidad cultural y la importancia ambiental de sus territorios.

78. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Decreto 632 de 2018 es el “avance más significativo en la reglamentación del funcionamiento de las ETI como figuras político-administrativas en igualdad de condiciones con los municipios y los departamentos”. Lo anterior, en la medida en que permite a las comunidades indígenas ubicadas en estos territorios diseñar y ejecutar sus propias políticas económicas y sociales. En tales términos, su adopción marcó “un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus territorios ancestrales”.

79. El Decreto 632 de 2018 regula el derecho de las comunidades indígenas a solicitar la puesta en funcionamiento de territorios indígenas en “áreas no municipalizadas” de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Las “áreas no municipalizadas” son áreas geográficas que no han sido incluidas dentro del territorio de ningún municipio y tampoco constituyen un municipio independiente, en la medida en que no reúnen los requisitos previstos por el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012 para su creación, en particular los de población y recursos. De acuerdo con el DANE, al 30 de enero de 2024, en Colombia había 18 áreas no municipalizadas, de las cuales 9 se encuentran en el departamento del Amazonas, 6 en Guainía y 3 en Vaupés. El 84% de la población total de estas áreas se auto reconoce como indígena. Asimismo, el 89.6% de la superficie de las áreas no municipalizadas se traslapa con resguardos indígenas formalmente constituidos.

80. El Capítulo IV del Decreto 632 de 2018 prevé las etapas del procedimiento administrativo para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas del Amazonas, Guainía y Vaupés, las cuales se sintetizan en la siguiente tabla:

Etapas

Desarrollo

Registro de los consejos indígenas

1. Los consejos indígenas deben conformar y reglamentar un consejo indígena.
2. El consejo debe designar un representante legal.
3. Tanto el consejo como su representante legal deben ser registrados ante la Dirección

de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior (DAIRM).

Solicitud de puesta en funcionamiento

El representante legal del consejo indígena presentará la solicitud ante la DAIRM. Para ello, deberá emplear el formulario establecido para tal efecto y acompañar la solicitud con los siguientes anexos:

1. 1. El acto administrativo de inscripción del Consejo Indígena.
2. 2. Las actas suscritas por cada una de las comunidades que integrarán el territorio indígena que se pondrá en funcionamiento.
3. 3. Una propuesta de delimitación del territorio indígena.
4. 4. La propuesta del régimen administrativo que se aplicará para el funcionamiento del territorio indígena.
5. 5. La propuesta de las funciones que asumirá el territorio indígena y los mecanismos de coordinación con los departamentos.
6. 6. El Plan Integral de Vida del territorio indígena o su equivalente.
7. 7. Un plan de fortalecimiento institucional, especificando las acciones y el presupuesto requerido para el efecto.

Verificación de la solicitud

La DAIRM verificará que la solicitud cumpla con los requisitos descritos.

* Si hiciere falta alguno, “requerirá por escrito y por una sola vez al representante legal del Consejo Indígena para que aporte la información faltante”, en un plazo de 30 días. Si vencido el plazo el representante legal no aporta la documentación requerida, se entenderá que el consejo “desiste de la solicitud, sin perjuicio de que pueda presentarla nuevamente”.

* Si la solicitud cumple con la totalidad de los requisitos, la DAIRM continuará con el trámite de traslado de la solicitud al departamento que corresponda y al IGAC.

Mecanismos de articulación con el departamento

1. 1. La DAIRM pondrá la solicitud en conocimiento de los departamentos en cuya jurisdicción se pretende poner en funcionamiento el territorio indígena. Esto, con el propósito de que presenten las observaciones que estimen pertinentes.

2. 2. Una vez la DAIRM reciba las observaciones o vencido el plazo sin obtener pronunciamiento, la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior convocará al consejo solicitante y a los gobernadores a una sesión de trabajo, para establecer mecanismos de coordinación y articulación entre el territorio indígena y los departamentos.

1. 1. Estudio técnico de delimitación del territorio.

i. (i) La DAIRM dará traslado de la solicitud de delimitación del territorio indígena al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que suministre la cartografía oficial, en un plazo de 10 días a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

ii. (ii) La ANT solicitará al representante legal del consejo indígena información complementaria, en caso de ser necesario, para lo cual otorgará un plazo máximo de 15 días. Si no requiere información complementaria o vencidos los 15 días del referido plazo, la ANT tendrá 10 días para ordenar, mediante acto administrativo, la realización de una visita a las comunidades interesadas al interior del territorio y colindantes, con la finalidad de recopilar información que permita la delimitación del territorio indígena.

iii. (iii) Una vez la ANT concluya la visita, realizará un estudio técnico que contendrá la delimitación del territorio indígena que se pretende poner en funcionamiento, los planos y los linderos. El estudio se enviará al IGAC para su revisión y aprobación, este dispondrá de 15 días para pronunciarse.

2. Información demográfica del territorio. Luego de que la ANT entregue el estudio de delimitación, el DANE realizará la identificación de la población del territorio indígena y certificará su proporción del total de la población del resguardo indígena dentro del cual se encuentra.

3. Acto administrativo de delimitación del territorio. Cumplidos todos los requisitos, la ANT

expedirá el acto administrativo de delimitación del territorio indígena, el cual será notificado al representante legal del Consejo Indígena y comunicado a la DAIRM, al DANE y al IGAC.

Acuerdo intercultural

El Ministerio del Interior expedirá mediante acto administrativo el acuerdo intercultural de puesta en funcionamiento del territorio indígena. En este dispondrá:

1. 1. Las funciones que asumirá el territorio indígena, así como los mecanismos de coordinación y articulación con los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, según corresponda.
2. 2. La integración del consejo indígena respectivo, y la designación del representante legal del mismo, quien en adelante será el representante legal del territorio indígena.
3. 3. El régimen administrativo del territorio indígena.
4. 4. El ámbito territorial de aplicación del acuerdo intercultural, conforme con lo establecido en el acto administrativo de la ANT y la información demográfica de acuerdo con la certificación del DANE.
5. 5. Un plan de fortalecimiento institucional que especifique las acciones y el presupuesto requerido para el efecto, con cargo a los recursos del territorio indígena.

81. La Corte Constitucional ha señalado que la DAIRM debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso administrativo de los consejos indígenas en los trámites de las solicitudes de puesta en funcionamiento de sus entidades territoriales. Conforme al artículo 29 de la Constitución, el derecho fundamental al debido proceso administrativo exige que las actuaciones administrativas se lleven a cabo con estricta sujeción al conjunto de etapas y requisitos previamente establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos. El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo está compuesto por un conjunto de garantías iusfundamentales mínimas que protegen a los pueblos indígenas incursos en todo tipo de actuaciones administrativas. Dentro de estas garantías se encuentran, entre otras, (i) el principio de legalidad, (ii) el derecho de defensa y contradicción, (iii) el deber de motivación, (iv) la publicidad de las actuaciones y decisiones, (v) el derecho a impugnar las decisiones y, por último, (vi) el plazo razonable.

82. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los sujetos de especial protección constitucional, tales como los pueblos indígenas, son titulares de una protección procesal “cualificada” en los procedimientos administrativos. Esta protección procesal cualificada exige que, conforme al artículo 13.3 de la Constitución, la administración adopte un enfoque diferencial y medidas afirmativas o ajustes razonables, de modo que estos sujetos puedan participar en condiciones de igualdad sustantiva. En particular, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las autoridades públicas deben brindar orientación y asistencia a los sujetos de especial protección que interponen solicitudes administrativas relacionadas con el ejercicio de sus derechos fundamentales. Esto implica, entre otras, que las autoridades están obligadas a (i) brindar información oportuna, pertinente, correcta y completa y (ii) adelantar los trámites conforme al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, lo que se opone a “una visión limitada y restringida de sus competencias”. Asimismo, la Corte Constitucional ha enfatizado que el deber de orientación a comunidades indígenas debe considerar sus condiciones particulares. En especial, las autoridades administrativas deben llevar a cabo acciones para prevenir que las limitaciones tecnológicas, socioeconómicas y las barreras culturales a las que se enfrentan los pueblos indígenas impidan u obstaculicen su participación en los trámites administrativos en condiciones de igualdad.

83. La Corte Constitucional ha sostenido que el debido proceso administrativo se vulnera cuando, entre otras, las autoridades imponen barreras administrativas injustificadas o incurren en dilaciones injustificadas que desconocen la garantía de plazo razonable en la tramitación de las solicitudes interpuestas por comunidades indígenas destinadas al registro de sus consejos comunitarios, o al ejercicio de algún otro derecho fundamental o garantía:

84. (i) Barreras administrativas injustificadas. Las autoridades imponen barreras administrativas injustificadas en los casos en que exigen el cumplimiento de requisitos que no están previstos en la ley para dar trámite a las solicitudes o imponen cargas que los usuarios no están en condición de soportar o no les corresponde asumir. Las barreras administrativas desconocen el deber de las autoridades de conducir el proceso con celeridad, prevenir “la paralización del proceso, [y] evitar sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo”. En la sentencia T-072 de 2021 la Sala Octava de Revisión determinó que el Ministerio del Interior impuso barreras administrativas injustificadas y vulneró el derecho al debido proceso de una comunidad indígena al exigir requisitos diferentes a los previstos en el

artículo 8° del Decreto 632 de 2018, para el registro de los Consejos Indígenas. La Sala Octava resaltó que este decreto “llenó un vacío legal de aproximadamente 27 años y es considerado un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus territorios”. Por lo tanto, su “aplicación incorrecta impide la materialización de los derechos de las comunidades y desdibuja su objetivo principal”.

85. (ii) Plazo razonable y dilaciones injustificadas. El artículo 29 de la Constitución dispone que toda persona tiene derecho a un proceso “sin dilaciones injustificadas”. Asimismo, el artículo 3.11 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-dispone que, en virtud del principio de eficacia, “las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

86. La Corte Constitucional ha resaltado que el principio de eficacia y la garantía de plazo razonable asegura que los trámites administrativos que involucren intereses de comunidades étnicas se tramiten y resuelvan sin dilaciones injustificadas. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional e interamericana, el deber de las autoridades de actuar con diligencia en los trámites administrativos que involucren intereses de comunidades étnicas “se traduce en la obligación estatal de garantizar el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un plazo razonable”. En estos términos, las comunidades indígenas “tienen el derecho a mecanismos administrativos efectivos y expeditos, que protejan, garanticen y promuevan sus derechos sobre los territorios”. La mora en la resolución de estos trámites, “además de prolongar la ausencia de certeza sobre sus derechos territoriales, también afecta el ejercicio de otras garantías fundamentales”.

87. La razonabilidad del plazo de tramitación de los procedimientos administrativos deberá determinarse en cada caso particular, de conformidad con los siguientes cuatro criterios: (i) la complejidad del asunto, (ii) la conducta de la autoridad competente, (iii) la situación jurídica de la persona interesada y (iv) la actividad procesal del interesado. El derecho fundamental al debido proceso se vulnera cuando se constate que, en atención a estos criterios, el plazo que ha tardado la autoridad competente en tramitar una solicitud administrativa es excesivamente prolongado.

88. Síntesis de reglas de decisión. La siguiente tabla sintetiza las reglas de decisión relevantes en relación con el derecho de los pueblos indígenas a constituir ETI y la garantía del debido en los trámites de puesta en funcionamiento:

1. 1. Los artículos 287 y 330 de la Constitución reconocen el derecho de los pueblos indígenas a constituir entidades territoriales indígenas (ETI). La Corte Constitucional ha reiterado que el derecho a constituir ETI tiene una relación intrínseca con la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, así como en el derecho al territorio de estas comunidades étnicas. Esto, porque (i) garantiza que las autoridades tradicionales administren los territorios legalmente constituidos o ancestralmente ocupados por los pueblos indígenas, (ii) salvaguarda su supervivencia y (iii) contribuye a preservar las cosmovisiones diversas de estas comunidades.

2. 2. El Decreto Ley 632 de 2018 habilita a los consejos indígenas de las comunidades indígenas de la región amazónica (Vaupés, Amazonas y Guainía) a solicitar la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. Asimismo, regula el procedimiento administrativo que debe surtir para la conformación y puesta en marcha de tales territorios como ETI. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Decreto 632 de 2018 es el avance más significativo en la reglamentación del funcionamiento de las ETI como figuras político-administrativas en igualdad de condiciones con los municipios y los departamentos". Asimismo, marcó un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus territorios ancestrales.

3. 3. El artículo 10 del Decreto Ley 632 de 2018 dispone que la DAIRM verificará que la solicitud cumpla con los requisitos descritos en el artículo 9. Sin embargo, no prevé un término para llevar a cabo dicha verificación. Además, esta disposición indica que, si hiciere falta algún requisito, la autoridad requerirá al representante legal del consejo indígena para que subsane la solicitud, en un plazo de 30 días, so pena de entenderse desistida.

4. 4. La DAIRM debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso administrativo en todas las etapas del trámite de puesta en funcionamiento de territorios indígenas. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los pueblos indígenas son titulares de una protección procesal "cualificada" en los procedimientos administrativos. Esta protección se concreta en un deber de orientación y asistencia con enfoque diferencial a los pueblos

indígenas que busca garantizar que estos puedan ejercer sus derechos procesales en igualdad de condiciones. Asimismo, esta protección cualificada exige que el trámite se lleve a cabo sin (i) barreras administrativas irrazonables y (ii) dilaciones injustificadas.

i. (i) Barreras administrativas irrazonables. Las autoridades imponen barreras administrativas injustificadas en los casos en que exigen el cumplimiento de requisitos que no están previstos en la ley o imponen cargas a los usuarios que desconocen el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades.

ii. (ii) Dilaciones injustificadas. La garantía de plazo razonable asegura que los trámites administrativos que involucren intereses de comunidades étnicas se tramiten y resuelvan sin dilaciones injustificadas. La celeridad en el trámite de las solicitudes de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas es una condición para el ejercicio de otros derechos fundamentales de los que los pueblos indígenas son titulares. La mora en la resolución de estos trámites, además de prolongar la ausencia de certeza sobre sus derechos territoriales, también afecta el principio de libre determinación y el derecho al territorio.

5.2. Caso concreto

89. En la presente sección, la Sala resolverá el caso concreto. A dichos efectos, en primer lugar, presentará un resumen de las posiciones de las partes. En segundo lugar, examinará si, conforme a la jurisprudencia constitucional y pruebas que reposan en el expediente, la DAIRM vulneró los derechos fundamentales de los consejos indígenas accionantes. Por último, de encontrar probada alguna vulneración, adoptará los remedios que correspondan.

i. (i) Posiciones de las partes

90. Consejos indígenas accionantes. Los consejos indígenas accionantes argumentan que la DAIRM vulneró sus derechos fundamentales por tres razones. Primero, condicionó el trámite de puesta en funcionamiento a que las solicitudes de dos de los consejos fueran presentadas en formato “pdf”, lo cual constituye una traba administrativa irrazonable. Segundo, exigió presentar un presupuesto detallado del plan de fortalecimiento institucional, pese a que las comunidades manifestaron que, habida cuenta del estado primario del trámite de puesta en funcionamiento, no podían cumplir con dicha exigencia. Tercero, como consecuencia de las “trabas sistemáticas”, la primera fase del proceso de puesta en funcionamiento de sus

territorios ha tomado un periodo irrazonablemente largo.

91. DAIRM. La DAIRM, por su parte, sostiene que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes. Esto, porque (i) los consejos indígenas accionantes Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis no subsanaron las solicitudes, puesto que, a pesar de los requerimientos de la dirección, no presentaron los documentos en un formato que permitiera visualizarlos. Por esta razón, conforme al artículo 10 del Decreto 632 de 2018, las dio por desistidas. De otro lado, (ii) los consejos indígenas no presentaron el presupuesto del plan de fortalecimiento, conforme al numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018. El incumplimiento de este requisito no permitía a la dirección correr traslado a las entidades competentes. Por último, (iii) resaltó que el artículo 10 del Decreto 632 de 2018 no establece un término perentorio máximo para que la DAIRM constate el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. En su criterio, esto implica que el término aplicable es el “del procedimiento administrativo común y principal de conformidad con el artículo 34 y subsiguientes del CPACA”, el cual no había expirado. Asimismo, aclaró que en el proceso de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas no opera el silencio administrativo negativo (art. 83 del CPACA).

() Análisis de la Sala

92. La Sala considera que la DAIRM vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas en el trámite de las solicitudes de puesta en funcionamiento de los consejos indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. Esto, por cuanto, como a continuación se expone, la DAIRM (a) impuso barreras administrativas injustificadas a los consejos indígenas Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis, (b) no brindó orientación ni asistencia a ninguno de los consejos indígenas en relación con el requisito previsto en el numeral 7º del artículo 9 del Decreto 632 de 2018 y (c) incurrió en dilaciones injustificadas que desconocieron la garantía de plazo razonable en la etapa de verificación de las solicitudes. A continuación, la Sala desarrolla cada uno de estos planteamientos.

a. (a) La DAIRM impuso barreras administrativas injustificadas a los consejos indígenas Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis

93. La Sala encuentra que está probado que los consejos indígenas Mirití Paraná y Yaigojé

Apaporis presentaron la solicitud de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas, mediante correo electrónico. En estos correos, los dos consejos indígenas remitieron un enlace de "Google drive" que contenía la solicitud de puesta en funcionamiento y sus anexos. No obstante, la DAIRM se negó darles trámite única y exclusivamente porque las solicitudes no fueron enviadas en formato "pdf". La siguiente tabla evidencia esta situación:

Presentación de las solicitudes de puesta en funcionamiento

Consejo Indígena Mirití Paraná

- El 28 de abril de 2023 a las 19:46 Albino Letuama, representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná, remitió un correo electrónico mediante el servicio de Gmail al Ministerio del Interior con el asunto "Solicitud de puesta en funcionamiento TI Mirití Paraná". El representante adjuntó un link de Google drive que contenía el archivo de la referida solicitud en formato .pdf.

- La DAIRM requirió en dos ocasiones al representante del consejo para que remitiera el documento en pdf. En respuesta a los dos requerimientos, enviados el 2 y 3 de mayo de 2023, el representante legal de la comunidad reenvió el correo electrónico con el enlace del documento en "Google drive".

Consejo Indígena Yaigojé Apaporis

- El 28 de abril de 2023 a las 19:56 Gonzalo Macuna como representante legal del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis remitió un correo electrónico mediante el servicio de Gmail al Ministerio del Interior con el asunto "Solicitud de puesta en funcionamiento TI Yaigojé Apaporis". El representante adjuntó un link de Google drive que contenía el archivo de la referida solicitud en formato "pdf".

- La DAIRM requirió en dos ocasiones al representante del consejo para que remitiera el documento en pdf. En respuesta a los dos requerimientos, remitidos el 2 y 3 de mayo de 2023, el representante legal de la comunidad reenvió el correo electrónico con el enlace del documento en "Google drive".

94. En respuesta a las acciones de tutela, la DAIRM argumentó que los consejos indígenas accionantes no subsanaron la solicitud, puesto que, pese a los requerimientos, no remitieron

los documentos requeridos en formato “pdf”. Por esta razón, conforme al artículo 10 del Decreto 632 de 2018, dio por desistidas las solicitudes.

95. La Sala considera que condicionar el avance del trámite de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas a la presentación de la solicitud y sus anexos en formato “pdf”, constituye un formalismo irrazonable e innecesario y constituye una barrera administrativa injustificada en los términos de la jurisprudencia constitucional. Esto es así, por tres razones:

96. (a) El artículo 9º del Decreto 632 de 2018 no exige que las solicitudes para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas sean remitidas en formato “pdf”, como condición para poder avanzar en el trámite y correr traslado a las entidades competentes. Asimismo, la Sala advierte que en el trámite de tutela la DAIRM no refirió ninguna otra norma de rango reglamentario -circular o protocolo- que así lo exija y tampoco expuso ninguna razón que justifique la necesidad de esta exigencia.

97. (b) Los consejos indígenas se enfrentaban a dificultades tecnológicas probadas para enviar las solicitudes en formato “pdf”. La Sala advierte que, en los casos en que los archivos adjuntos de los correos electrónicos del servicio de Gmail exceden el peso de 25 megabytes (MB), es inevitable que el archivo se convierta en un enlace de “Google drive”, para que pueda ser enviado. En este caso, la Sala encuentra que, después de revisar los correos electrónicos, se constató que los archivos que contenían la solicitud de los consejos indígenas Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis pesaban 96.1 y 70.0 MB respectivamente. En consecuencia, sólo podían ser remitidos mediante un enlace de Google drive. La DAIRM, sin embargo, ignoró esta dificultad e insistió injustificadamente en que las solicitudes fueran remitidas en formato “pdf”.

98. (c) En cualquier caso, la Sala encuentra que existen indicios de que la DAIRM pudo acceder al contenido de las solicitudes de puesta en funcionamiento, pese a que en los escritos de contestación a las tutelas manifestó lo contrario. Primero, la Sala constató que, al ingresar al link de “Google drive”, los archivos pueden ser visualizados íntegramente y su acceso no está condicionado a ningún tipo de contraseña. Segundo, la Sala advierte que mediante correos electrónicos de 7 y 15 de mayo de 2023, dos funcionarios de la DAIRM remitieron la solicitud presentada por el consejo indígena Yaigojé Apaporis a otros funcionarios de la misma dirección y a la ANT, el DANE, el IGAC y el Departamento del

Amazonas. Además, mediante oficios de los días 11 y 12 de diciembre de 2023 la DAIRM corrió traslado de las solicitudes de los territorios indígenas Yaigojé Apaporis y Mirití Paraná, respectivamente, a las entidades correspondientes. En criterio de la Sala, es contraevidente que la DAIRM hubiese remitido a otras entidades solicitudes a las que no tuvo acceso o que recibió en un formato que impedía su visualización.

99. En tales términos, la Sala considera que condicionar el avance del trámite de puesto en funcionamiento a la remisión de las solicitudes en formato “pdf”, constituyó una barrera administrativa injustificada. Esto, porque (i) este requisito formal no se encuentra previsto en la ley, (ii) los archivos pesaban más de 25 MB, por lo que debían ser enviados por medio de un enlace en “Google drive” y (iii) en cualquier caso, la DAIRM pudo acceder al enlace de “Google drive” y visualizar las solicitudes.

100. Por otra parte, la Sala advierte que la DAIRM argumentó que, dado que los consejos indígenas no subsanaron la solicitud, estaba habilitada para, conforme al artículo 10 del Decreto 632 de 2018, darlas por desistidas. La Sala considera que este argumento no es de recibo, por al menos tres razones:

100.1. Primero, por las razones que se expusieron en los párrafos precedentes, las pruebas que obran en el expediente demuestran que los consejos indígenas presentaron las solicitudes en debida forma. Por lo tanto, la DAIRM no estaba facultada para darlas por desistidas.

100.2. Segundo, aun si se aceptara que los consejos indígenas no subsanaron las solicitudes, la Sala encuentra manifiestamente arbitrario y contrario al principio de publicidad que la DAIRM hubiera dado por desistidas las solicitudes sin informar a los consejos indígenas accionantes de tal situación. Al respecto, la Sala advierte que en el expediente no reposa prueba de que, luego de que los consejos indígenas respondieron a los requerimientos, el Ministerio hubiese informado a los representantes que no habían subsanado las solicitudes. Por el contrario, la DAIRM informó a los accionantes que había asignado un número de radicación a sus solicitudes, lo cual razonablemente permitía concluir que el trámite continuaría.

100.3. Tercero, en cualquier caso, la Sala encuentra que el supuesto desistimiento tácito de la solicitud es contraevidente. Esto, porque de haber entendido desistidas las solicitudes, el

trámite debía haber sido archivado. Sin embargo, como se expuso, luego de la presentación de la acción de tutela, el trámite de puesta en funcionamiento continuó. En particular, la DAIRM llevó a cabo reuniones con los consejos indígenas accionantes y luego corrió traslado de las solicitudes a las entidades correspondientes. Actualmente, el trámite se encuentra activo, en la etapa de articulación con los departamentos y delimitación del territorio.

(b) La DAIRM desconoció el deber de orientación y asistencia a las tres comunidades indígenas

101. La DAIRM vulneró el derecho al debido proceso de los consejos indígenas al no brindarles orientación y asistencia, así como información pertinente y completa en relación con el cumplimiento del requisito previsto en el numeral 7º del artículo 9 del Decreto 632 de 2018.

102. Los días 28 de septiembre, 7 y 10 de noviembre de 2023, la DAIRM requirió a los consejos de los territorios indígenas Mirití Paraná, Bajo Río Caquetá y Yaigojé Apaporis, respectivamente, para que, conforme al numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018, aportaran “el plan de fortalecimiento institucional, especificando las acciones y el presupuesto requerido para el efecto, con cargo a los recursos del territorio indígena”. Los días 9 de octubre y 21 de noviembre de 2023 los representantes de los consejos indígenas manifestaron a la DAIRM las dificultades que tenían para acreditar dicho requisito. En particular, sostuvieron que no tienen “la atribución de definir de forma unilateral un plan de fortalecimiento institucional, unas acciones y un presupuesto cuando (...) corresponde tanto a las autoridades del Territorio Indígena como al Gobierno Nacional definirlo en el marco de un diálogo intercultural”. De otro lado, agregaron que se encontraban en una situación de “imposibilidad material de proponer un presupuesto en tanto que el Estado colombiano ha omitido desarrollar estas fuentes fiscales para las [ETI]”. Con todo, señalaron, de forma general, “las acciones globales y el marco presupuestal que hacen parte del Fortalecimiento Institucional”. En particular, los consejos indígenas enviaron un cuadro en el que indicaron que las acciones que hacían parte del plan de fortalecimiento eran dos: “Ruta para el fortalecimiento institucional del Gobierno Indígena” y “Ruta para la adecuación institucional del Estado propuesta en el Plan de Vida”. En relación con el presupuesto previsto para cada una indicaron que estaba “por definir”.

103. En respuesta a los escritos de los accionantes, el 10 de noviembre de 2023 la DAIRM envió un segundo requerimiento a los consejos indígenas accionantes. Reiteró que la obligación de especificar el presupuesto del plan de fortalecimiento institucional era un requisito legal y que ninguna de las solicitudes presentadas por los accionantes lo satisfacía. Sin embargo, no explicó a los consejos indígenas de qué forma debían cumplir con tal requisito. La Sala reitera que, conforme a la jurisprudencia constitucional pacífica, los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional lo que implica que, en los trámites administrativos, las autoridades públicas tienen un deber de orientación y asistencia, encaminado a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos sin ninguna barrera. Asimismo, la Sala resalta que la Corte Constitucional ha reiterado que las autoridades administrativas deben emplear enfoques diferenciales y llevar a cabo acciones para prevenir que las limitaciones tecnológicas, socioeconómicas y las barreras culturales a las que se enfrentan los pueblos indígenas impidan u obstaculicen su participación en los trámites administrativos en condiciones de igualdad.

104. En criterio de la Sala, este deber de orientación y asistencia era aplicable en este caso, por al menos dos razones. Primero, los consejos indígenas manifestaron a la DAIRM que, habida cuenta del estado del trámite y de sus limitaciones institucionales, no estaban en la capacidad de aportar un presupuesto detallado del plan de fortalecimiento. Segundo, el numeral 7 del artículo 9 del Decreto 632 de 2018 se limita a señalar, de forma general, que los solicitantes deben presentar un “presupuesto” del plan de fortalecimiento, pero no precisa el contenido de dicho presupuesto. Por medio del auto de pruebas de 2 de abril de 2024, la magistrada sustanciadora solicitó a la DAIRM informar si existía algún reglamento, circular o documento de política pública que precise cuál es la información que se le exige a los consejos indígenas adjuntar para que este requisito se entienda satisfecho. Sin embargo, la accionada no contestó a este requerimiento probatorio. En criterio de la Sala, la falta de precisión normativa en relación con el alcance y contenido del requisito exigía que la DAIRM orientara a los consejos indígenas de modo que estos pudieran identificar la información financiera y presupuestal que debían presentar para que su solicitud fuera admitida. No obstante, la DAIRM no brindó ningún tipo de orientación o asistencia.

105. La situación de vulnerabilidad de los consejos indígenas y la falta de precisión normativa sobre el alcance del requisito, sumada a la omisión de la DAIRM de brindar orientación y asistencia sobre el cumplimiento de este requisito, implicó que los consejos indígenas no

tuviesen conocimiento de la forma en que podían subsanar la solicitud, lo cual paralizó de forma injustificada el trámite de puesta en funcionamiento de sus territorios. En efecto, fue sólo hasta el mes de diciembre de 2023 -7 meses después de la radicación de las solicitudes- que, luego de llevar a cabo reuniones con las autoridades de los pueblos indígenas, la DAIRM avanzó en el trámite.

(c) La DAIRM desconoció la garantía de plazo razonable en la fase de verificación de requisitos de las tres solicitudes

106. La DAIRM argumentó que no vulneró la garantía de plazo razonable en esta primera fase de la solicitud, porque el artículo 10 del Decreto 632 de 2018 no establece un término perentorio máximo para constatar el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. En su criterio, esto implica que el término aplicable es el “del procedimiento administrativo común y principal de conformidad con el artículo 34 y subsiguientes del CPACA”, el cual no había expirado. Asimismo, aclaró que en el proceso de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas no opera el silencio administrativo negativo (art. 83 del CPACA).

107. La Sala no comparte la argumentación de la DAIRM. La Sala reconoce que el artículo 10 del Decreto 632 de 2018 no establece un término dentro del cual la DAIRM deba constatar que las solicitudes de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas cumplen con los requisitos descritos en el artículo 9 ibidem. Sin embargo, esto no implica que en dichos procedimientos administrativos no opere la garantía de plazo razonable o que dicha fase pueda prolongarse de forma indefinida. La Sala Plena de la Corte Constitucional ha reiterado que el plazo razonable es una garantía mínima adscrita al derecho fundamental al debido proceso que debe ser respetada en todo trámite administrativo y judicial, incluso en aquellas actuaciones que no están sujetas a un término legal. Lo anterior, habida cuenta de que la celeridad y eficacia es un principio de la actuación administrativa (art. 3 de la Ley 1437 de 2011), y la respuesta pronta de la administración, una condición para el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales. Así las cosas, aun en los procedimientos administrativos y etapas que no tienen un término legal máximo para su tramitación, las dilaciones injustificadas vulneran el derecho fundamental al debido proceso de los administrados.

108. Por lo demás, la Sala considera que la garantía de plazo razonable es de especial relevancia en los procesos de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas. Lo anterior, habida cuenta de que la constitución de las ETI tiene una relación directa con el ejercicio de la autonomía y libre determinación que la Constitución les reconoce. Por otra parte, la Sala reitera y enfatiza que esta Corte ha reconocido que, debido a la omisión absoluta de legislador en cumplir con la obligación prevista en el artículo 329 de la Constitución de regular de forma comprensiva la constitución de las ETI, desde el año 1991 los pueblos indígenas han visto obstaculizados sus derechos territoriales y autonómicos. Esto implica que las dilaciones injustificadas en el trámite de puesta en funcionamiento profundizan la marginalización social de los pueblos indígenas, las expone al riesgo de municipalización de sus territorios y obstaculiza el desarrollo de su plan de vida.

109. La Sala encuentra que, en este caso, la DAIRM desconoció la garantía de plazo razonable pues tardó un tiempo irrazonablemente prolongado en la primera fase del procedimiento de puesta en marcha, a saber: la verificación de cumplimiento de requisitos de la solicitud y el traslado a las entidades competentes (arts. 9 y 10 del Decreto 632 de 2018). Al respecto, la Sala advierte que las solicitudes fueron radicadas ante la DAIRM los días 2 y 3 de mayo de 2023. Sin embargo, el traslado a los departamentos concernientes, el IGAC y la ANT solo ocurrió hasta el 18 de diciembre de 2023. En criterio de la Sala, el periodo de más de 7 meses que tardó la DAIRM en correr traslado de las solicitudes a las entidades correspondientes es manifiestamente irrazonable. Lo anterior, a la luz de los criterios previstos por la jurisprudencia constitucional e interamericana para valorar la razonabilidad del plazo en procesos administrativos, a saber: (i) la complejidad del asunto, (ii) la conducta de la DAIRM, (iii) la actividad procesal y (iv) la situación de vulnerabilidad de los accionantes:

110. (i) Complejidad del asunto. La Sala considera que, sin perjuicio de la dificultad que implica poner en funcionamiento una nueva entidad territorial, la fase del proceso que consiste en verificar que la solicitud reúna los requisitos establecidos en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018, en abstracto, no tiene una alta complejidad. En efecto, conforme a los artículos 9 y 10 del referido decreto, la etapa inicial del procedimiento se limita a que la DAIRM constate que el solicitante haya presentado la solicitud mediante el formulario establecido para el efecto y haya aportado los documentos que se refieren en los numerales del primero de estos artículos. Por lo demás, en los casos bajo estudio, la DAIRM no presentó ningún argumento que permita concluir, siquiera prima facie, que el estudio preliminar de las

solicitudes de los consejos indígenas accionantes comportaba alguna dificultad especial.

111. (ii) Conducta de la autoridad. La Sala considera que las barreras administrativas que la DAIRM impuso a los consejos indígenas (ver párr. 79 - 85 supra), así como la omisión del deber de orientación y asistencia (párr. 87-91 supra), han causado dilaciones injustificadas en el trámite de las solicitudes de puesta en funcionamiento de los consejos indígenas accionantes. Por lo demás, la Sala advierte que la conducta de la DAIRM ha sido equívoca y contradictoria, lo que ha comprometido la seguridad jurídica y ha impedido a los consejos indígenas comprender en qué estado se encuentra el trámite. Esto, porque, se reitera, en respuesta a las acciones de tutela la DAIRM aseguró que debido a que los consejos indígenas no habían subsanado las solicitudes, las dio por desistidas. Este argumento es abiertamente contradictorio, porque, de haber dado por desistidas las solicitudes, el trámite debía haber sido archivado. Sin embargo, como se expuso, luego de la presentación de la acción de tutela, el trámite de puesta en funcionamiento continuó. En particular, la DAIRM llevó a cabo reuniones con los consejos indígenas accionantes y luego corrió traslado de las solicitudes a las entidades correspondientes. Actualmente, el trámite se encuentra activo.

112. (iii) Actividad procesal del interesado. La Sala constata que los consejos indígenas accionantes han actuado de forma diligente en el trámite de puesta en funcionamiento. No existe ninguna prueba en el expediente que permita concluir, siquiera prima facie, que (a) sus acciones u omisiones han obstaculizado el trámite de las solicitudes o (b) que han sido negligentes al atender los requerimientos de la accionada. Por el contrario, los accionantes han cumplido plenamente con sus deberes procesales y han respondido con celeridad a todos los requerimientos que ha efectuado la accionada.

113. (iv) Situación jurídica del interesado. Los pueblos indígenas accionantes son, conforme a la jurisprudencia constitucional, sujetos de especial protección constitucional. Asimismo, la Sala reitera que, habida cuenta de la relación intrínseca que tiene la constitución de las ETI con el derecho al territorio y el principio de autonomía y libre determinación, la celeridad en el trámite de puesta en funcionamiento es de vital importancia para preservar sus cosmogonías e identidad. La DAIRM, sin embargo, no tuvo en cuenta esta circunstancia en el trámite de las solicitudes de puesta en funcionamiento y no adoptó un enfoque diferencial que garantizara celeridad en el trámite.

114. Conclusión. En suma, la Sala concluye que la DAIRM vulneró los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas de los consejos indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. Esto, por tres razones. Primero, impuso barreras administrativas injustificadas a los consejos indígenas Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis al exigirles remitir la solicitud en formato “pdf”, a pesar de que (i) esto no era técnicamente posible y (ii) en cualquier caso, la DAIRM pudo acceder a las solicitudes. Estas barreras afectaron la celeridad del procedimiento de puesta en funcionamiento y, además, profundizaron la situación de desprotección y la falta de implementación del derecho a constituir ETI, que las comunidades indígenas han históricamente padecido. Segundo, no cumplió con el deber de orientación y asistencia, al omitir informar a los tres consejos indígenas cuál era la información presupuestal que debían aportar para cumplir con el requisito previsto en el numeral 7º del artículo 9º del Decreto 632 de 2018. Tercero, prolongó irrazonablemente, por más de 7 meses, la etapa de verificación de las tres solicitudes de puesta en funcionamiento, lo cual desconoció la garantía de plazo razonable, así como el principio de eficacia en las actuaciones administrativas (art. 3.11 de la Ley 1437 de 2011).

115. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala adoptará los siguientes remedios y órdenes:

115.1. Expediente T-9.786.250. Revocará la sentencia de 28 de agosto de 2023 proferida por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá que amparó los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Cauca. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas del accionante, por las razones expuestas en esta providencia.

115.2. Expediente T-9.790.548. Revocará la sentencia de 30 de agosto de 2023 proferida por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá que amparó los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas del accionante, por las razones expuestas en esta providencia.

115.3. Expediente T-9.850.629. Revocará la sentencia de 21 de septiembre de 2023,

proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que confirmó la decisión de 28 de agosto de 2023 expedida por el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá que negó el amparo de los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas del accionante, por las razones expuestas en esta providencia.

116. Con todo, con el propósito de (i) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, (ii) tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan y (iii) corregir las decisiones judiciales de instancia, la Sala ordenará a la DAIRM tramitar con celeridad las solicitudes de puesta en funcionamiento de los consejos indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. En ese sentido, ordenará que, en lo sucesivo, se abstenga de imponer barreras administrativas injustificadas o cargas irrazonables a los accionantes. Así mismo, le ordenará que cumpla con su deber de orientación y asistencia a los consejos indígenas durante el trámite administrativo de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas.

117. Además, ordenará a la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos que, en el marco de las competencias previstas en el artículo 26.8 del Decreto 262 del 2000, asignadas a esta delegada mediante el artículo 20 de la Resolución 17 del 2000 de la Procuraduría General de la Nación, brinde acompañamiento y vigilancia en los procesos de puesta en funcionamiento de los Consejo Indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis.

. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO. En el expediente T-9.786.250, REVOCAR la sentencia de 28 de agosto de 2023 proferida por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá que amparó los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena Bajo Río Cauca. En su lugar, DECLARAR la CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas del accionante, por

las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO. En el expediente T-9.790.548, REVOCAR 30 de agosto de 2023 proferida por el Juzgado Veinticinco Laboral del Circuito de Bogotá que amparó los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena Mirití Paraná. En su lugar, DECLARAR la CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas del accionante, por las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO. En el expediente T-9.850.629, REVOCAR la sentencia de 21 de septiembre de 2023, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que confirmó la decisión de 28 de agosto de 2023 del Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá que negó el amparo de los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis. En su lugar, DECLARAR la CARENCIA ACTUAL DE OBJETO por hecho superado en relación con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a constituir entidades territoriales indígenas del accionante, por las razones expuestas en esta sentencia.

CUARTO. ORDENAR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior tramitar con celeridad, y conforme a la garantía procesal de plazo razonable, las solicitudes de puesta en funcionamiento de los consejos indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis. En ese sentido, ADVERTIR a la DAIRM para que, en lo sucesivo, (i) se abstenga de imponer barreras administrativas injustificadas o cargas irrazonables a los consejos indígenas accionantes; (ii) cumpla con su deber de orientación y asistencia en el trámite administrativo de puesta en funcionamiento de sus territorios indígenas y (iii) garantice un diálogo intercultural a lo largo del procedimiento de puesta en funcionamiento de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis como ETI.

QUINTO. ORDENAR a la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos que, en el marco de las competencias previstas en el artículo 26.8 del Decreto 262 del 2000, brinde acompañamiento y vigilancia en los procesos de puesta en funcionamiento de los Consejo Indígenas de los territorios indígenas Bajo Río Cauca, Mirití Paraná y Yaigojé Apaporis.

SEXTO. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expedientes T-9.786.250, T-9.790.548 y T-9.850.629 AC

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera