Sentencia T-252/22

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por falta de celeridad en la constitución de resguardo de comunidad indígena

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se constituyó el resguardo indígena Omagá de la etnia Senú, sobre un predio de propiedad de la comunidad

(…) ha desaparecido la afectación de los derechos fundamentales invocados, pues con la expedición del Acuerdo 110 del 20 de diciembre de 2019 y la ejecución de los actos de publicación, notificación y registro, ha concluido la actuación administrativa objeto de reproche.

Referencia: Expediente T-8.054.487

Asunto: Acción de tutela presentada por la comunidad indígena Omagá del pueblo Senú en contra de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Magistrado Ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela dictado el 15 de enero de 2020 por el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá, en el trámite del amparo constitucional promovido por la

comunidad indígena Omagá del pueblo Senú, representada por el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, en contra de la Agencia Nacional de Tierras.

I. ANTECEDENTES

1. La comunidad Omagá hace parte del pueblo indígena Senú1, originario del Departamento de Córdoba que, como consecuencia del conflicto armado y el desplazamiento forzado, se encuentra reubicado en el Municipio de Cáceres, en el Departamento de Antioquia.

1. El 3 de abril de 2017, la autoridad indígena del Cabildo Omagá solicitó ante la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, la constitución del Resguardo Omagá del pueblo Senú sobre un área de terreno de 27 Ha y 7693 m2 que corresponde al predio denominado "La Indiana" ubicado en el Municipio de Cáceres.

1. En atención a dicha solicitud, por Auto del 4 de septiembre de 2017, la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT dio apertura al procedimiento de constitución del Resguardo Indígena Omagá y ordenó la realización de la visita técnica y del respectivo Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de Tierra de que tratan los artículos 2.14.7.3.42 y 2.14.7.3.53 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 20154.5

1. Según el acta respectiva, la visita se llevó a cabo los días 24 al 27 de septiembre de 2017. En esta diligencia se corroboró la ubicación del terreno, el área a constituir y se determinó que el censo de la población correspondía 172 personas que conforman 39 familias, sin evidencia de conflictos territoriales dentro de la comunidad o fuera de ella.6

1. Con base en la información recolectada en la visita, la ANT procedió a la elaboración del Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de Tierras y, concluida esta etapa, mediante

Oficio del 7 de noviembre de 2018, la Subdirección de Asuntos Étnicos remitió el expediente al Ministerio del Interior con el fin de que emitiera concepto previo sobre la constitución del resguardo.7

1. El 22 de noviembre de 2018, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior emitió concepto favorable para la constitución del Resguardo Indígena Omagá, en los términos del artículo 2.14.7.3.68 del Decreto 1071 de 2015.9

1. Luego de la realización de varios ajustes al Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de Tierras, que no afectaron su contenido en aspectos esenciales, mediante memorando del 10 de octubre de 2019, la Oficina Jurídica de la ANT dio viabilidad jurídica a la constitución del Resguardo Indígena Omagá. A su turno, en la misma fecha, la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, en adelante SSIT, dio visto bueno para la continuidad del trámite de constitución de resguardo.10

1. En consecuencia, la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT le solicitó a la Oficina de Planeación incluir en el orden de la Mesa Técnica del 16 de diciembre de 2019 la deliberación y decisión del procedimiento administrativo de constitución del Resguardo Indígena Omagá del pueblo Senú.11

1. La comunidad indígena actora manifiesta que, habiéndose surtido las anteriores etapas, la entidad accionada aún no ha expedido el acto administrativo que disponga la constitución de su resguardo y, de esa manera, finalice la actuación.12

B. Trámite procesal

1. El 10 de diciembre de 2019, el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, actuando en

representación de la comunidad indígena Omagá del pueblo Senú localizado en el Municipio de Cáceres (Antioquia), instauró acción de tutela en contra de la ANT, en procura de obtener el amparo de los derechos fundamentales de sus representados al debido proceso administrativo, en su componente de plazo razonable, a la propiedad colectiva de la tierra, a la protección del territorio ancestral, a la dignidad humana y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por dicha entidad como consecuencia de su tardanza en la resolución definitiva del procedimiento de constitución del Resguardo Indígena Omagá que se encuentra en trámite desde el 4 de septiembre de 2017.

1. Como consecuencia de lo anterior, pretende que se ordene a la ANT culminar, en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, la actuación administrativa de constitución del Resguardo Indígena Omagá, expidiendo el acuerdo respectivo conforme a lo dispuesto en el artículo 2.14.7.3.7 del Decreto 1071 de 2015. Asimismo, solicita que se declare "la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas que expone a las comunidades a un riesgo inminente de extinción física y cultural" y que se adopten una serie de acciones estructurales13 para conjurarlo.

1. Por Auto del 11 de diciembre de 2019, el Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y, con el fin de conformar el contradictorio, ordenó correr traslado de la demanda a la ANT para que se pronunciara acerca de los hechos que motivaron el amparo solicitado. Asimismo, dispuso vincular al presente trámite a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia de Notariado y Registro.

1. Agencia Nacional de Tierras14. Luego de un recuento de cada una de las actuaciones adelantadas dentro del procedimiento administrativo de constitución del Resguardo Indígena Omagá, el apoderado de la ANT informó que este se encuentra en su fase final, a la espera de que el Consejo Directivo de la entidad, en la sesión del 20 de diciembre de 2019, apruebe

el acto administrativo de constitución del referido resguardo, y de que se lleven a cabo los actos de publicación, notificación y registro conforme al procedimiento establecido para el efecto.

1. Agencia de Desarrollo Rural (ADR)15. Solicitó su desvinculación del trámite de la acción de tutela. Expuso que no le asiste responsabilidad en los hechos que motivaron el amparo constitucional, toda vez que no es la entidad encargada de adelantar los procedimientos de constitución de resguardos indígenas, pues esta es una competencia exclusiva de la ANT.

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural17. Manifestó que, revisado el sistema documental que reposa en la entidad, no hay evidencia de que se haya requerido a esa cartera ministerial para adelantar alguna gestión relacionada con los hechos que dieron origen a la acción de tutela. Destacó que la ANT es quien tiene a su cargo el desarrollo de los programas de titulación, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas y, como tal, la única llamada a responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad demandante.

1. Superintendencia de Notariado y Registro (SNT)18. Solicitó su desvinculación del trámite de la acción de tutela. Sostuvo que la participación de la entidad en los procesos de constitución, restructuración y ampliación de resguardos se concreta en la inscripción del acto que constituya, reestructure o amplíe el respectivo reguardo, así como en el suministro de la información registral que dé cuenta de la historia traditicia de los predios asociados al procedimiento y permita su plena identificación. Conforme a ello, señaló que hasta el momento ha atendido todos los requerimientos de la ANT, haciendo entrega de las bases y antecedentes registrales necesarios para el avance de los procedimientos que adelanta esa entidad, por lo que no es responsable de la vulneración de derechos alegada por la parte actora.

1. Sentencia de primera instancia. El Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá, en sentencia del 15 de enero de 2020, negó el amparo deprecado, bajo el argumento de que no se halla acreditada una dilación injustificada en el procedimiento de constitución del Resguardo Omagá, toda vez que, a pesar de las dificultades administrativas presentadas, la ANT ha adelantado la mayoría de las etapas de dicha actuación, la cual se encuentra surtiendo su última fase. Adicionalmente, encontró que no se reunían los presupuestos establecidos en la jurisprudencia constitucional para la declaración de un estado de cosas inconstitucional. Esta decisión no fue impugnada.

1. Selección del caso. Remitido el proceso de tutela a la Corte Constitucional, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos, por Auto del 26 de febrero de 2021, notificado el 12 de marzo siguiente, seleccionó el expediente T-8.054.487 con base en el criterio objetivo de "posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional" y asignó su estudio a la Sala Segunda de Revisión.

1. Decreto de pruebas. Al realizar el estudio preliminar de los elementos de prueba allegados con el expediente, el Magistrado sustanciador estimó necesario decretar algunas pruebas con el fin de aclarar los supuestos de hecho que dieron origen al amparo constitucional y mejor proveer. En consecuencia, por Auto del 16 de abril de 2021, dispuso oficiar a la ANT para que informara sobre el estado actual del procedimiento de constitución del Resguardo Indígena Omagá de la etnia Senú, que inició el 4 de septiembre de 2017 y, en particular, si ya había culminado lo relativo a las diligencias administrativas a las que se refieren los artículos 2.14.7.3.7 y 2.14.7.3.8 del Decreto 1071 de 2015.

1. Pruebas practicadas e incorporadas al proceso. El 4 de mayo de 2021, la Secretaría General de la corporación comunicó al despacho del Magistrado sustanciador que, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto del 16 de abril anterior, se recibió la siguiente

respuesta por parte de ANT.

1. Agencia Nacional de Tierras19. Informó que, “[u]na vez verificadas las bases de datos alfanuméricas que reposan en esta Dirección, las cuales están en constante actualización y depuración, a la fecha, se pudo evidenciar en lo referente al procedimiento de constitución del resguardo Indígena Omagá que el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo No.110 del 20 de diciembre del 2019 ‘Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Omagá de la etnia Senú, sobre un (1) predio de propiedad de la comunidad, localizado en la vereda Tacuyarca, jurisdicción del municipio de Cáceres, departamento de Antioquia.’”

1. De igual manera, señaló que “mediante radicado ANT No. 20206200460392, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia–Antioquia remitió constancia de inscripción de las anotaciones ordenadas en el folio de matrícula No.015-65791, a favor de la comunidad referida. Así las cosas, de conformidad a lo previsto en el Decreto 1071 de 2015 el procedimiento referido se entiende culminado.” (negrilla fuera de texto)

1. Como prueba de lo señalado, se remitió copia del Acuerdo núm. 110 del 20 de diciembre de 201920 y de la constancia de registro de dicho acto administrativo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia21.

1. De las anteriores pruebas se dio, en su debida oportunidad, traslado a la actora y a las demás personas vinculadas al proceso.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. Esta Sala es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos, mediante Auto del 26 de febrero de 2021.

B. Análisis de procedencia de la acción de tutela

1. Como lo prevé el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley.22

1. Legitimación por activa. En desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991,23 en el artículo 10, definió los titulares de dicha acción,24 valga decir, quienes podrán impetrar el amparo constitucional, 1) bien sea en forma directa (el interesado, por sí mismo); 2) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y personas jurídicas); 3) mediante apoderado judicial (abogado titulado con poder judicial o mandato expreso); 4) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o 5) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión).

1. En el asunto sub judice, presenta la acción de tutela la comunidad indígena Omagá del pueblo Senú, por conducto del Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario. Dentro del expediente obra escrito dirigido a dicho servidor por el Cacique de la comunidad indígena demandante, Wilson Enrique Suárez de la Cruz, en el que le solicita que “inicie las labores

tanto judiciales como administrativas para garantizar nuestros derechos en relación con el procedimiento de constitución del Resguardo Omagá de la etnia Senú.”25

1. De este modo, se concluye que la comunidad indígena Omagá se encuentra legitimada por activa para promover el amparo constitucional, toda vez que actúa a través de su autoridad representativa o de gobierno, quien, su vez, puede solicitarles a las autoridades públicas encargadas de la defensa de las garantías de los pueblos indígenas, como en este caso al procurador judicial con funciones de intervención en asuntos ambientales y agrarios, el ejercicio de la acción de tutela en su nombre.

2. En relación con la facultad constitucional y legal que tiene el Ministerio Público, a través de sus procuradores judiciales, para la presentación de acciones de tutela en nombre de las comunidades indígenas, es menester señalar que tal facultad está determinada por lo dispuesto en las siguientes normas: 1) el numeral 7° del artículo 277 de la Constitución, que le otorga a la Procuraduría General de la Nación la función de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales, cuando sea necesario para la defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales; 2) el numeral 2° del artículo 7 del Decreto ley 262 de 2000, según el cual, el Procurador tiene como función: “Formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos”; y 3) el artículo 46 del mismo decreto, que establece que las Procuradurías Judiciales para Asuntos Ambientales y Agrarios ejercen funciones de carácter preventivo, de control de gestión en el área ambiental, de intervención ante autoridades administrativas y judiciales, en relación con la protección y preservación del medio ambiente, los recursos naturales y los derechos y conflictos que se generan en materia de tierras.

1. Legitimación por pasiva. En plena correspondencia con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991,26 la legitimación en la causa precisa del cumplimiento de dos requisitos: el primero de ellos, que el amparo se dirija contra uno de los sujetos frente a los cuales proceda la acción de tutela y, el segundo, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del

derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión. La ANT está legitimada por pasiva, dada su calidad de autoridad pública del orden nacional y en la medida en que se le atribuye, en razón de su proceder, el desconocimiento de las prerrogativas iusfundamentales invocadas por la parte actora.

1. Inmediatez.27 La eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con el cumplimiento del principio de inmediatez, presupuesto sine qua non para su procedencia, dado que su objetivo primordial se encuentra orientado hacia la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales. Sobre esa base, la Corte ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez consustancial al amparo que este mecanismo brinda a los derechos de las personas, ello necesariamente conlleva que su ejercicio deba procurarse de manera oportuna.28

1. Con respecto a la oportunidad para la presentación de la acción de tutela, la Corporación ha sido enfática en señalar que, aunque dicha acción no está sometida a un término de caducidad, ello no significa que pueda promoverse en cualquier tiempo.29 Por el contrario, ha precisado que a ella debe acudirse dentro de un plazo razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental que se considera amenazado o trasgredido.

1. La razonabilidad del plazo se determina, entonces, a partir de la ocurrencia del hecho causante de la presunta vulneración iusfundamental alegada.30 Implica identificar el momento en que se entiende configurada la amenaza o vulneración del derecho31 y valorar el tiempo trascurrido entre este evento y la fecha de presentación de la acción de tutela, pues, como ya se dijo, la finalidad última del amparo constitucional no es otra que la protección inmediata de los derechos fundamentales.32

1. Sobre esa base, será el juez constitucional el encargado de establecer, a la luz de las

circunstancias fácticas y jurídicas de cada caso concreto,33 y con fundamento en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, si el amparo se promovió dentro de un lapso prudencial, de suerte que, de un lado, se garantice la eficacia de la decisión a proferir y, de otro, se evite satisfacer las pretensiones de aquellos que, por su desidia e inactividad, acudieron tardíamente en defensa de sus intereses.34

1. Para tal efecto, habrá de tenerse en cuenta, asimismo, que existen casos identificados por la Corte en los que cabe flexibilizar el requisito de inmediatez, de suerte que no será exigible en estricto rigor, entre otros eventos, "cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación es continua y actual",35 lo que hace que el amparo conserve la potencialidad de brindar una protección inmediata.36

1. De manera particular, uno de estos casos se presenta, por ejemplo, cuando se alega la dilación injustificada de las autoridades administrativas en la resolución de procedimientos de titulación de tierras y de constitución de resguardos indígenas. En tales eventos, la Corte ha reconocido que los derechos a la identidad étnica y cultural, a la propiedad colectiva de la tierra y al debido proceso administrativo "permanece en el tiempo"37.

1. Según lo expuesto previamente, la Sala concluye que la exigencia de inmediatez también está debidamente acreditada en el asunto que se revisa, toda vez que, en relación con los derechos cuya protección reclama la comunidad actora, la afectación de los derechos es permanente y actual. Esto, teniendo en cuenta que, al momento de acudir a la acción de tutela, aquella seguía sin acceder a un territorio legalmente constituido, luego de más de tres años de haber iniciado la respectiva actuación, por lo que la conducta que originó la solicitud de amparo continuó proyectando sus efectos en el tiempo.

1. Subsidiariedad.38 Esta Corte ha señalado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial de carácter subsidiario y residual, en virtud

del cual es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

1. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela significa, entonces, que solo es procedente cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir o, cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Al respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que "esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".

1. Con esa orientación, se entiende que "la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten"39.

1. En ese orden de ideas, los conflictos jurídicos en los que se alegue la vulneración de derechos fundamentales, en principio, deben resolverse a través de los distintos medios ordinarios de defensa previstos en la ley para tal efecto. Sólo ante la ausencia de dichos mecanismos o cuando estos no resulten idóneos o eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es procedente acudir, de manera directa, a la acción de tutela.

1. En el caso examinado, la Sala encuentra que la acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Esto se debe a que, producto de la falta de celeridad en el trámite de constitución del Resguardo Omagá, no existía al momento de la presentación de la demanda de amparo una decisión en firme que resolviera definitivamente el reclamo del pueblo Senú

y, por consiguiente, no había un acto administrativo que atacar a través de los recursos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico. A ello se suma que, como lo ha advertido la Corte,40 la demora injustificada en este tipo de procedimientos conlleva, en principio, la violación del derecho al debido proceso. En esa medida, al no ser viable acudir a otros medios judiciales de defensa, la acción de tutela se erige en el único mecanismo expedito para lograr la protección de dicha garantía constitucional.

1. Verificado en estos términos el cumplimiento de los presupuestos de procedencia de la acción de tutela, la Sala pasará a analizar, como cuestión previa a la formulación del problema jurídico, la posible configuración del fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, en atención a que, en su respuesta al Auto del 16 de abril de 2021, la ANT manifestó haber concluido el procedimiento de constitución del Resguardo Omagá del pueblo Senú.41

C. Cuestión previa: carencia actual de objeto por hecho superado en el asunto que se revisa

1. Como se expuso en los antecedentes de esta providencia, la comunidad indígena Omagá, por conducto del Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, solicita que se ordene a la ANT culminar, en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, la actuación administrativa de constitución de su resguardo, expidiendo el acuerdo respectivo conforme a lo dispuesto en el artículo 2.14.7.3.7 del Decreto 1071 de 2015.

1. Vinculada a esta pretensión, el mencionado servidor también pide que se declare un estado de cosas inconstitucional “en materia de derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas que expone a las comunidades a un riesgo inminente de extinción física y cultural”, debido a los retrasos injustificados que, a su juicio, han caracterizado a los procedimientos de constitución y ampliación de resguardos que adelanta la ANT.

1. De acuerdo con su diseño constitucional, la acción de tutela “es un mecanismo excepcional para la protección efectiva de los derechos fundamentales que son objeto de amenaza o afectación actual.”42 Su objetivo principal es la protección cierta e inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares en los casos específicamente previstos por el legislador.43

1. Sobre esa base, la Corte ha señalado en reiteradas oportunidades que, i) frente a una situación de hecho cuya vulneración o amenaza sea superada, en el sentido de que la pretensión alegada se encuentre satisfecha, ii) o cuando se ha producido el perjuicio que se pretendía evitar por medio del amparo constitucional, la acción de tutela resulta inocua o insustancial, es decir, cae en el vacío,44 pues cualquier orden que pudiese proferir el juez para salvaguardar las garantías constitucionales en riesgo no tendría ningún efecto útil.45

1. En la doctrina constitucional a la primera de las situaciones planteadas se le ha denominado “hecho superado” y, a la segunda, “daño consumado.” Inicialmente, estas dos hipótesis caracterizaron el concepto de “carencia actual de objeto”.

1. Sin embargo, a partir de la Sentencia T-587 de 201046, la Corte advirtió sobre situaciones especiales en las que la carencia actual de objeto no necesariamente se derivaba de la existencia de un hecho superado o de un daño consumado, sino que obedecía a otras circunstancias asociadas a un evento posterior a la solicitud de tutela en las que la decisión del juez constitucional resultaría igualmente inane por sustracción de materia. 47 Para identificar estos casos la Corte recurrió a una tercera categoría: el hecho sobreviniente.48

1. En ese orden de ideas, en la jurisprudencia vigente, la carencia actual de objeto puede materializarse en tres situaciones: por hecho superado, por daño consumado y por un hecho sobreviniente.49

1. En la Sentencia SU-522 de 2019, estas tres categorías fueron explicadas del siguiente modo:

“[E]l hecho superado responde al sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela50, como producto del obrar de la entidad accionada. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna51. Es importante precisar que en estos casos le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela52; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu propio, es decir, voluntariamente53.

El daño consumado, por su parte, tiene lugar cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación54. De ahí que el daño consumado tenga un efecto simbólico más reprochable que el hecho superado, en la medida en que en el primer caso la accionada ‘lleva la situación a un límite extremo en que el restablecimiento del derecho es imposible’55 […]”.

El hecho sobreviniente es un tercer tipo de configuración de la carencia actual de objeto, diseñada para cubrir escenarios que no encajan en las categorías originales. […] El hecho sobreviniente remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”56. No se trata entonces de una categoría homogénea y completamente delimitada. A manera de ilustración, la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora57; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental58; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada59; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la litis60.”

1. De cualquier modo, la carencia actual de objeto –por hecho superado, daño consumado o cualquier otra razón que haga anodina la orden de tutela– no excluye la posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la existencia o no de la vulneración alegada;61 de prevenir a quien se acuse de incurrir en ciertas conductas para que evite, en el futuro, realizar acciones que puedan afectar derechos fundamentales;62 o, de adoptar medidas de reparación, si fuere el caso, salvo la hipótesis de daño consumado con anterioridad a la presentación de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.4 del Decreto 2591 de 1991. Todo ello dentro de las circunstancias específicas del caso concreto.

1. En el caso bajo examen, la Sala encuentra que se ha configurado la carencia actual de objeto por hecho superado y así lo declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

1. De acuerdo con los elementos de prueba aportados por la ANT en sede de revisión,63 se tiene por acreditado que, el 20 de diciembre de 2019, el Consejo Directivo de dicha entidad expidió el Acuerdo núm. 110, "Por el cual se constituye el Resguardo Indígena Omagá de la etnia Senú, sobre un (1) predio de propiedad de la comunidad, localizado en la vereda Tacuyarca, jurisdicción del municipio de Cáceres, departamento de Antioquia". En su parte resolutiva, textualmente se señala lo siguiente:

"Artículo1. Constituir el Resguardo Indígena Omagá, de la etnia Senú, sobre el predio "La Indiana" identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 015-65791, ubicado en la vereda Tacuyarca, jurisdicción del municipio de Cáceres, departamento de Antioquia

El anterior predio se encuentra consolidado en un (1) plano, con el cual se solicita la constitución del Resguardo. El área total para la constitución del Resguardo Omagá, es de veintisiete hectáreas con siete mil seiscientos noventa y tres metros cuadrados (27 ha + 7693 M^2) con los siguientes linderos técnicos:

[…]".

1. De igual forma, la entidad accionada allegó un certificado de tradición y libertad expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Caucasia (Antioquia), en el que consta la inscripción de las anotaciones ordenadas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 015-65791, como se observa enseguida:

1. El artículo 2.14.7.3.7 del Decreto 1071 de 2015 señala que el acuerdo que constituya, reestructure o amplíe un resguardo indígena "constituye título traslaticio de dominio y una vez inscrita en el competente registro se considerará que los bienes inmuebles rurales correspondientes han salido del patrimonio [de la ANT]."

1. A su turno, el artículo 2.14.7.3.8 del mismo ordenamiento prevé que: "La providencia del Consejo Directivo que disponga la constitución, reestructuración o ampliación del resguardo se publicará en el Diario Oficial y se notificará al representante legal de la o las comunidades interesadas en la forma prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y una vez en firme, se ordenará su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente al lugar de ubicación de las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo. Los Registradores de Instrumentos Públicos abrirán un folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al resguardo constituido o reestructurado y cancelarán las matrículas anteriores de los bienes inmuebles que se constituyan con el carácter legal de resguardo." (subrayado fuera de texto)

1. En ese orden de ideas, para la Sala no cabe duda de que se satisfizo lo pretendido a través de la acción de tutela, antes de que el juez de instancia hubiese dictado su sentencia. En efecto, la constitución del resguardo se hizo por medio del Acuerdo 110 del 20 de diciembre de 2019, mientras que la referida sentencia se dictó el 15 de enero de 2020.

1. En vista de lo anterior, ha desaparecido la afectación de los derechos fundamentales invocados, pues con la expedición del Acuerdo 110 del 20 de diciembre de 2019 y la ejecución de los actos de publicación, notificación y registro, ha concluido la actuación administrativa objeto de reproche. Como lo anticipó la Sala,64 ello se traduce en la carencia actual de objeto por hecho superado.

1. Dado que la eficacia de la acción de tutela está atada a la posibilidad de que el juez constitucional pueda proferir órdenes que conduzcan a evitar, en una situación particular y concreta, la afectación inminente de derechos fundamentales,65 y comoquiera que en el presente caso ha desaparecido la causa que dio origen al amparo solicitado, es forzoso concluir que no cabe emitir un pronunciamiento de fondo y, por ende, ninguna orden de protección.

1. En cuanto a las medidas de tipo estructural a las que se refiere el Procurador 29 Judicial II Ambiental y Agrario, como lo es la declaración de un estado de cosas inconstitucional,66 la Sala considera necesario recordar que el pueblo Senú hace parte de los 34 pueblos indígenas que han sido reconocidos por la Corte Constitucional como víctimas del desplazamiento forzado y en peligro de ser exterminados cultural y físicamente a causa del conflicto armado y, como tal, está cobijado por el estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004 y por las estrategias de verificación y monitoreo continuo de la acción estatal reservada a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional,67 que es la encargada de adoptar medidas de tipo estructural frente a situaciones y riesgos detectados en el marco de dicha labor de seguimiento.68 En estas condiciones, la solicitud del referido procurador, que pasa por alto la circunstancia que acaba de indicarse, no tiene ninguna vocación de prosperidad, en la medida en que el estado de cosas inconstitucional ya fue declarado y en la actualidad la Corte se encuentra en la tarea de su seguimiento.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Por las razones expuestas en esta providencia, REVOCAR la sentencia del 15 de enero de 2020, proferida por Juzgado Treinta y Siete Laboral del Circuito de Bogotá, que declaró la improcedencia de la acción de tutela promovida por la comunidad indígena Omagá del pueblo Senú en contra de la Agencia Nacional de Tierras y, en su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

1 En el Auto 004 de 2009, dictado por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, se reconoció al pueblo indígena Senú como uno de los 34 pueblos víctimas del desplazamiento forzado y en peligro de ser exterminados cultural y físicamente por el conflicto armado.

2Artículo 2.14.7.3.4. Visita. Teniendo en cuenta la programación establecida anualmente y las disponibilidades presupuestales, el Gerente General del Instituto o su delegado ordenará llevar a cabo la visita a la comunidad interesada y al área pretendida, por funcionarios de la entidad, señalando el tiempo en que se realizará.

El auto que ordena la visita se comunicará al Procurador Agrario, a la comunidad indígena interesada o a quien hubiere formulado la solicitud y se fijará un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de la Alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno, por el término de diez (10) días, a solicitud del Incoder, el cual se agregará al expediente.

De la diligencia de visita se levantará un acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la comunidad indígena y las demás personas que intervinieren en ella, la que deberá contener, entre otros, los siguientes datos:

1. Ubicación del terreno.

2. Extensión aproximada.

3. Linderos generales.

4. Número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen.

5. Número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan, la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación.

[…]".

3 "Artículo 2.14.7.3.5. Rendición del Estudio. Con base en la actuación anterior, el Instituto elaborará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su culminación, el estudio de que trata el artículo 2.14.7.2.3. y el plano correspondiente.

Al estudio se agregará una copia del informe rendido por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible relacionado con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, cuando se trate de los procedimientos de ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas."

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

5 Ver págs. 22-28 del archivo "Demanda de tutela y anexos" del expediente digital.

6 Ver pág. 23 del archivo “Contestación 1” del expediente digital.

8 “Artículo 2.14.7.3.6. Concepto del Ministerio de Interior. Una vez concluido el estudio y en todos los casos, el expediente que contenga el trámite administrativo tendiente a constituir un resguardo indígena, se remitirá al Ministerio del Interior para que emita concepto previo sobre la constitución dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la solicitud del Incoder. Transcurrido este término, si no hubiere pronunciamiento expreso, se entenderá que el concepto es favorable y el Ministerio del Interior procederá a devolver el expediente al Instituto.”

9 Ver págs. 32-48 del archivo “Contestación 1” del expediente digital.

10 Ver pág. 26 del archivo “Contestación 1” del expediente digital.

11 Ibidem.

12 Ver págs. 9-10 del archivo “Demanda de tutela y anexos” del expediente digital.

13 Tales acciones son: 1) ordenar que se adopten medidas legislativas, administrativas, institucionales y financieras necesarias para que se supere el estado de cosas inconstitucional; 2) ordenar al Gobierno Nacional, al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Tierras, y a las demás autoridades competentes, que la política pública en materia territorial indígena sea elaborada y aprobada en concertación con las comunidades indígenas por intermedio de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI); 3) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras elaborar un plan estratégico urgente para el trámite de las solicitudes de procedimientos territoriales indígenas; 4) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras diseñar e implementar un sistema de información para el adelantamiento y seguimiento a los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas; 5) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras revisar, ajustar y modificar sus acuerdos, conceptos, resoluciones internas y flujogramas que regulan los procedimientos territoriales indígenas para que se adecúen a los estándares de protección reforzada de los derechos humanos de los pueblos indígenas; 6) ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que los acuerdos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración y conversión de reservas a resguardos se expidan con el cumplimiento de los requisitos legales sin previa votación para su aprobación; 7)

ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que, dentro de un término perentorio, expidan los acuerdos correspondientes a las solicitudes que ya cuentan con un proyecto de acuerdo por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia; 8) ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que expidan los acuerdos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración y conversión de reservas a resguardos dentro del término de 30 días hábiles siguientes a la expedición del concepto del Ministerio del Interior; 9) ordenar a la Agencia Nacional de Tierras elaborar módulos de formación y cursos de capacitación anuales en derechos territoriales, derechos étnicos y derechos humanos a los funcionarios encargados de tramitar los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas; 10) ordenar a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Instituto Agustín Codazzi que, sin dilaciones ni trabas administrativas, suministren en los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos que se encuentran en curso la información y certificados catastrales que se requiera para su trámite; y 11) ordenar al Gobierno Nacional adoptar medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos que permitan la sostenibilidad de las medidas para superar el estado de cosas inconstitucional.

14 Ver págs. 20-30 del archivo “Contestación 1” del expediente digital.

15 Ver págs. 1-4 del archivo “Contestación 2” del expediente digital.

16 Ver págs. 122-129 del archivo “Contestación 2” del expediente digital.

17 Ver págs. 10-15 del archivo “Contestación 3” del expediente digital.

18 Ver págs. 87-101 del archivo “Contestación 2” del expediente digital.

19 Ver archivo “Contestación ANT” contenido en la carpeta “Pruebas en sede de revisión” del expediente digital.

20 Ver archivo “Acuerdo 110 de 2019” contenido en la carpeta “Pruebas en sede de revisión” del expediente digital.

21 Ver archivo “Constancia de inscripción” contenido en la carpeta “Pruebas en sede de revisión” del expediente digital.

22 Consultar, entre otras, las Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018 y T-455 de 2019.

23 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política”.

24 Debe ponerse de presente que la Corte se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la informalidad es una de sus notas características, cuyo fundamento justamente reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional. Consultar, entre otras, las Sentencias T-464A de 2006, T-493 de 2007 y C-483 de 2008.

25 Ver pág. 21 del archivo “Demanda de tutela y anexos” del expediente digital.

26 Mientras el artículo 5º del referido decreto prevé que “la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta disposición […]”, el artículo 13 ejusdem, por su parte, establece que “la acción de tutela se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental […]”.

27 Con fines prácticos y de reiteración, las consideraciones generales sobre el requisito de inmediatez que se exponen en esta sección han sido tomadas de las Sentencias T-360 de 2020 y T-177 de 2021, proferidas por las Salas Tercera y Segunda de Revisión, respectivamente. Este método abreviado para motivar sus providencias ha sido empleado por la Corte, entre otras, en las Sentencias T-356 de 2017 y T-737 de 2017, proferidas por la Sala Tercera de Revisión.

28 Sentencias T-1043 de 2010 y T-022 de 2017.

29 Ver, entre otras, las Sentencias SU-210 de 2017, SU-217 de 2017 y T-307 de 2018.

30 Sentencia T-281 de 2019.

31 Sentencias T-281 de 2019 y T-444 de 2019.

32 Sentencia SU-123 de 2018.

33 Sentencias T-604 de 2004, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.

34 Sentencia T-501 de 2018.

35 Sentencias T-521 de 2013, SU-428 de 2016, SU-588 de 2016, T-407 de 2018 y T-177 de 2021.

36 Sentencias SU-168 de 2017, T-360 de 2020 y T-550 de 2020.

37 Sentencia T-153 de 2019.

38 Con fines prácticos y de reiteración, las consideraciones generales sobre el requisito de subsidiariedad que se exponen en esta sección han sido tomadas de las Sentencias T-360 de 2020 y T-177 de 2021, proferidas por las Salas Tercera y Segunda de Revisión, respectivamente. Este método abreviado para motivar sus providencias ha sido empleado por la Corte, entre otras, en las Sentencias T-356 de 2017 y T-737 de 2017, proferidas por la Sala Tercera de Revisión.

39 Consultar, entre otras, las Sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-022 de 2017.

40 Consultar, entre otras, las Sentencias T-379 de 2014, T-737 de 2017, T-739 de 2017 y T-153 de 2019.

41 Supra 23.

43 Sentencias T-082 de 2015, T-484 de 2016, T-189 de 2018 y T-031 de 2020.

44 Sentencias T-496 de 2003, T-309 de 2006, T-855 de 2007, T-159 de 2014, T-484 de 2016,

T-021 de 2017, T-657 de 2017, T-189 de 2018, T-038 de 2019 y SU-522 de 2019.

45 Sentencias T-316A de 2013, T-722 de 2013, T-867 de 2013 y T-356 de 2015, T-484 de 2016, T-087 de 2017, T-692 de 2017, T-070 de 2018, T-085 de 2018 y T-031 de 2020.

46 En este caso la IPS demandada no realizó un diagnóstico oportuno a la accionante, cuyo embarazo, al parecer, estaba poniendo en riesgo su vida. Debido a las trabas administrativas que le fueron impuestas para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), la mujer decidió no continuar con su embarazo por fuera del sistema de salud. Para la Corte tal situación no se trató de un hecho superado, pues la pretensión de la actora de acceder al IVE dentro del sistema de salud en condiciones de calidad fue rechazada, pero tampoco de un daño consumado, en vista de que el nacimiento tampoco se produjo. Entonces, explicó que existen “otras circunstancias” en las que la orden del juez resultaría inocua, por ejemplo, cuando se ha perdido “el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo”.

47 Sentencia T-585 de 2010, reiterada, entre otras, en la Sentencia SU-522 de 2019.

48 Sentencias T-988 de 2007, T-585 de 2010, T-200 de 2013, SU-225 de 2013, T-481 de 2016, T-205A de 2018, T-038 de 2019, T-031 de 2020 y T-211 de 2021.

49 Sentencia T-211 de 2021.

50 Sentencia T-540 de 2007.

51 Sentencia T-533 de 2009.

52 Sentencias T-533 de 2009 y T-585 de 2010.

53 Sentencias T-216 de 2018 y T-403 de 2018.

54 Sentencia T-481 de 2016.

55 Sentencia T-213 de 2018.

56 Sentencia SU-225 de 2013.

57 Sentencia T-481 de 2016.

58 Sentencia T-025 de 2019.

59 Sentencias T-401 de 2018 y T-038 de 2019.

60 Sentencias T-200 de 2013 y T-319 de 2017.

61 Sentencias T-585 de 2010, T-200 de 2013, T-316A de 2013, T-484 de 2016, T-419 de 2017, T-038 de 2019, T-180 de 2019, SU-274 de 2019 y T-031 de 2020.

62 Decreto 2591 de 1991, artículo 24.

63 Supra 22 y siguientes.

64 Supra 50.

65 Sentencia T-070 de 2018.

66 En la reciente Sentencia SU-092 de 2021, la Corte sostuvo que “son órdenes estructurales y, por lo mismo, están reservadas a la Corte Constitucional aquellas que se dirigen a (i) declarar, reiterar, modificar o dar por superado un estado de cosas inconstitucional, (ii) a orientar o reorientar la estrategia de superación de un estado de cosas constitucional, o (iii) implican la formulación y ejecución de políticas publicas relacionadas con un estado de cosas inconstitucional.”

67 Ver Autos 004 de 2009 y 266 de 2017.

68 Sentencia SU-092 de 2021.