

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS-Vulneración por dilación injustificada en trámite de registro de comunidad indígena

(...) la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior desconoció los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, así como a la participación, autodeterminación y debido proceso de la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre, toda vez que dilató de manera injustificada, por un periodo de diez años, la solicitud presentada por esta para obtener su reconocimiento como comunidad indígena singular, adscrita a la etnia Zenú. Igual vulneración de derechos fundamentales se considera respecto de las noventa y tres comunidades que anteceden la solicitud de la aquí accionante.

COMUNIDADES INDIGENAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL Y TITULARES DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Procedencia de la acción de tutela para la protección de sus derechos

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A LA DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Reconocimiento y debida protección

DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Contenido/CONVENIO 169 DE LA OIT-Modalidades de obligaciones de protección de los derechos de las comunidades indígenas y tribales

DERECHO A LA AUTONOMIA INDIGENA-Ámbitos de protección

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA DE GRUPOS ETNICOS SOBRE TERRITORIOS-Protección constitucional y marco normativo internacional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD COLECTIVA DEL TERRITORIO POR PARTE DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS-Carácter imprescriptible, inalienable e inembargable del territorio

TERRITORIOS ANCESTRALES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Protección constitucional/DERECHO AL TERRITORIO COLECTIVO-Deberes del Estado

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. (...) 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

CONSTITUCION DE RESGUARDOS INDIGENAS-Jurisprudencia Interamericana en torno al plazo razonable

PROPIEDAD COLECTIVA DE PUEBLOS INDIGENAS-Derecho a constituir resguardos

DERECHOS AL TERRITORIO COLECTIVO Y AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, EN EL MARCO DE PROCESOS DE CONSTITUCION DE RESGUARDO INDIGENA-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES ETNICAS-Criterios generales y específicos de aplicación

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Contenido y alcance

(...) el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas no solo se materializa con el hecho de participar en el desarrollo de proyectos y dar las consideraciones correspondientes, sino también con obtener los beneficios que el curso natural de los proyectos sociales, económicos o culturales reporta para la comunidad. De manera que la interrupción del provecho esperado que pueda impulsar los intereses del pueblo en cuestión, impide la realización de esta prerrogativa constitucional en su plenitud.

EFFECTOS DE SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SEDE DE REVISION-Efectos inter partes y efectos inter comunis

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para darle efectos “Inter Pares” e “inter comunis” a sus providencias

REGISTRO DE COMUNIDADES INDIGENAS-Marco normativo

Referencia: Expediente T-8.203.921

Acción de tutela interpuesta por la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre, en contra del Ministerio del Interior.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de las decisiones judiciales emitidas, en primera instancia, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre, el veintidós (22) de enero de dos mil veintiuno (2021)<sup>1</sup> y, en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Sincelejo, Sala Civil-Familia- Laboral, el dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021)<sup>2</sup>, dentro de la acción de tutela promovida por la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre, en contra de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior.

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección de Tutelas Número Seis<sup>3</sup> de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Séptima de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

### 1. De los hechos y las pretensiones

El 9 de diciembre de 2020 el ciudadano Alcibiades Alberto Yepes Cortés, en calidad de Capitán Menor y Representante Legal de la comunidad indígena Buenos Aires, interpuso acción de tutela en contra de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior (en adelante DAIRM). En ella solicitó la protección de los derechos fundamentales a la “integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, a la existencia, al debido proceso de la Comunidad Indígena Buenos Aires”<sup>4</sup>, presuntamente vulnerados por la entidad accionada. Dentro del proceso de revisión del expediente de la referencia se consideraron los siguientes hechos:

1. Señaló el actor que la comunidad indígena Buenos Aires pertenece a la etnia Zenú y se encuentra adscrita al Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento. Agregó que dicha comunidad ha desarrollado un proceso de organización desde el año 2000, contando actualmente con un total de 112 familias y 416 personas<sup>5</sup>, quienes se auto reconocen como indígenas del pueblo Zenú en estricto cumplimiento de los mandatos y cultura de dicha etnia.

1. El Cabildo Menor Indígena de Buenos Aires del municipio de Sincelejo se ha posesionado, en múltiples ocasiones desde el año 2001 a la fecha, ante el Cabildo Mayor Regional Zenú de San Andrés de Sotavento y ante la administración municipal de Sincelejo<sup>6</sup>. Su asentamiento, territorio y jurisdicción se encuentra en la zona rural de la vereda Buenos Aires del municipio de Sincelejo, pero dicho territorio no cuenta con titulación a su favor, a pesar de que han sido ocupados ancestralmente y allí la comunidad ha desarrollado sus usos y costumbres.

1. El representante legal de la comunidad manifestó que el Cabildo Menor Indígena Buenos Aires no cuenta con el registro debido por parte de la DAIRM. A su criterio, tal situación ha producido el desconocimiento de sus derechos como grupo étnico, ya que en algunas oportunidades, empresas de carácter público y privado que han desarrollado programas y proyectos en beneficio de las comunidades étnicas, no han brindado el trato diferencial correspondiente al resguardo. Ello por cuanto no han sido beneficiarios de los programas desplegados en la región ante la ausencia de un registro en el Ministerio del Interior.

1. Pese a no tener el registro ante la DAIRM, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, mediante certificación No. 1634 del 12 de diciembre de 2016, identificó la presencia del Cabildo Menor Indígena Zenú Buenos Aires dentro del área de influencia del proyecto “GASODUCTO LOOP – JOBO – MAJAGUAS – MAMONAL ETAPA 1. JOBO – MAJAGUAS”<sup>7</sup>, localizado en jurisdicción de los municipios de Sahagún y Chinú en el departamento de Córdoba, Sampués y Sincelejo en el departamento de Sucre. El proceso de consulta previa correspondiente a dicho proyecto contó con la participación activa y formal, en todas sus

etapas, del Cabildo Indígena Buenos Aires.

1. Mediante Resolución No. ST-1104 del 4 de noviembre de 2020, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, determinó la procedencia de la consulta previa con el Cabildo Menor Indígena Zenú Buenos Aires para el proyecto “UPME 05-2018 NUEVA SUBESTACION DE TOLUVIEJO Y LINEAS DE TRANSMISIÓN ASOCIADAS - TRAMO 1”8 localizado en los municipios de Chinú- Córdoba, Sampués- Sincelejo y Toluviéjo - Sucre. Dicho proceso ha contado con la participación activa de la comunidad Buenos Aires y al momento se encuentra surtida la etapa de pre consulta y el 27 de noviembre de 2020 se dio apertura del proyecto.

1. El accionante adujo que, pese a que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior ha dado a la comunidad un trato con enfoque diferencial permitiendo su participación en dos procesos de consulta previa, no ha sido así por parte de la DAIRM que, por el contrario, ha desconocido los derechos fundamentales del Cabildo Menor, toda vez que no ha accedido a la solicitud de reconocimiento y registro de la comunidad, radicada por el Cabildo en el año 2011, privándola del acceso a beneficios legislativos y gubernamentales de participación de las comunidades indígenas en las políticas públicas que les atañen.

1. Por lo expuesto, la comunidad indígena Buenos Aires, a través de su representante legal, solicitó la tutela de sus derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, así como a la participación democrática, existencia, reconocimiento, registro y debido proceso, presuntamente desconocidos por la DAIRM. En consecuencia pidió ordenar a la demandada proceder con el registro de la comunidad indígena Zenú, Buenos Aires del municipio de Sincelejo.

1. Contestación de la acción de tutela

En Auto interlocutorio del 18 de diciembre de 2020, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre, avocó conocimiento de la acción, corrió traslado a la entidad accionada y vinculó al Instituto Colombiano de Antropología Natural e Historia – ICANH, al Resguardo indígena Zenú de San Andrés de Sotavento y a la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC.

## 1. Intervención de la parte accionada y las vinculadas

### a. Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior – DAIRM9

Mediante escrito allegado el 24 de enero de 2020 la entidad accionada solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por la inexistencia de vulneración de derecho fundamental alguno. Sostuvo que el procedimiento a su cargo, dirigido a estudiar etnológicamente las comunidades o grupos que busquen ser declarados como indígenas, lo realiza de manera oportuna con la finalidad de tramitar el reconocimiento de las comunidades que así lo ameriten.

Agregó que desde el año 2014 se ha presentado un incremento considerable de solicitudes de inscripción por parte de colectivos del pueblo Zenú, teniendo a la fecha un registro de 279 solicitudes, de las cuales el 39% corresponden a un solo pueblo<sup>10</sup>. Manifestó que esta situación ha sido tomada como un fenómeno y las comunidades indígenas lo ven como una problemática, ya que puede avanzar y deslegitimar el proceso organizativo del pueblo Zenú. En razón a lo anterior, fue necesario que el Ministerio del Interior abriera espacios de diálogo con las comunidades, por lo que el día 23 de mayo del año 2019 el Grupo de Investigación y Registro del ente accionado y las autoridades tradicionales filiales al proceso organizativo del Cabildo Mayor del Resguardo de San Andrés de Sotavento llevaron a cabo una reunión donde uno de los temas tratados fue el incremento desmesurado de solicitudes de registro por parte de colectivos que se reivindican de la etnia Zenú. De dicho encuentro surgió la



propuesta de una gestión para revisar los procesos organizativos del Pueblo Zenú y la construcción de los lineamientos que determinen la forma como se reconoce la comunidad.

Concretamente, sobre la comunidad indígena Buenos Aires, el Ministerio manifestó tener una solicitud allegada en el año 2011, siendo una de las muchas que componen el conjunto de peticiones de registro como parte del pueblo Zenú. Peticiones que, a juicio de la accionada, se han realizado sin contar con gestiones de las comunidades que representen una intervención en decisiones propias de los pueblos y las acrediten como propias. Dicha solicitud se encuentra en una lista antecedita por noventa y tres<sup>11</sup> más con el mismo fin por parte de otras comunidades a nivel nacional. De acuerdo con la información aportada, el Ministerio responde a estos requerimientos conforme los trámites a que haya lugar y respetando el turno de antigüedad para no quebrantar el derecho fundamental al debido proceso de estas comunidades.

#### a. Instituto Colombiano de Antropología Natural e Historia – ICANH

En respuesta allegada el 22 de diciembre de 2020 el Instituto Colombiano de Antropología Nacional e Historia (en adelante ICANH) argumentó la inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales alegados por la comunidad. Indicó que, al analizar los hechos y las razones que fundamentaron la acción, es claro que estas no involucran al Instituto, por lo que no se puede predicar que este haya transgredido los derechos de la comunidad indígena. Aclararon que el ICANH no es la entidad competente para pronunciarse sobre el registro de las comunidades indígenas, ya que ello es responsabilidad de la DAIRM.

Agregó que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial cuyo fin es la protección inmediata de derechos fundamentales vulnerados o que se encuentren amenazados por la posible acción u omisión de una autoridad pública o privada, siempre y cuando no exista otro medio judicial para ejercer sus derechos. Por lo que, en el caso en mención, el accionante

pretende que se realice el registro de la comunidad indígena de Buenos Aires del Municipio de Sincelejo ante la Dirección de Asuntos Indígenas, no obstante, no prueba que haya ejercido otros medios de defensa.

En lo relacionado con la prueba solicitada por el accionante, esto es, un concepto del Instituto sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad indígena, el ICANH señaló que es inconducente, toda vez que no es necesario que por parte de esta entidad se emita un concepto previo para proceder al registro de la Comunidad Indígena ante la DAIRM.

### 3. Pruebas relevantes que obran en el expediente

- \* Actas de elección del cabildo

- \* Actas de posesión ante la Alcaldía de Sincelejo

- \* Certificación emitida por el Cabildo Mayor de San Andrés de Sotavento.

- \* Actas de participación en consultas previas realizadas por proyectos socio-económicos desarrollados en la región.

### 4. Decisiones judiciales objeto de revisión

#### 4.1 Sentencia de primera instancia

4.1.1. Mediante Sentencia del veintidós (22) de enero de dos mil veintiuno (2021)<sup>12</sup> el

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre, decidió negar la acción de tutela. Ello por cuanto no se evidenció una violación a derechos fundamentales de la comunidad, ni riesgo de padecer un perjuicio irremediable. Sostuvo que la accionante no indicó de manera concreta la afectación particular y directa que se pudiera derivar de la falta de pronunciamiento sobre la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena Buenos Aires, antes del agotamiento de los procesos que el Ministerio debe realizar.

4.1.2. El Juez de instancia argumentó que, teniendo en cuenta el cúmulo de peticiones con las que cuenta actualmente el Ministerio del Interior, no es posible dar un pronunciamiento a través de acción de tutela, ya que ello desconocería el debido proceso de las comunidades que radicaron su solicitud de reconocimiento de manera previa a la elevada por la aquí accionante.

## 4.2 Impugnación

4.2.1. El señor Alcibiades Alberto Yepes Cortés presentó escrito de impugnación dentro del término legal establecido para el efecto. Por un lado, consideró que el juez de tutela no valoró todos los elementos probatorios de la acción que permitían determinar la violación de los derechos fundamentales invocados. Elementos tales como las actas de elección del cabildo, las actas de posesión ante la Alcaldía de Sincelejo y la certificación emitida por el Cabildo Mayor de San Andrés de Sotavento.

4.2.2. Agregó que la falta de inscripción de la comunidad indígena ante la DAIRM desconoce los derechos fundamentales de la comunidad que no puede tener participación en proyectos y programas con enfoque diferencial a nivel local y regional, así como la falta de acceso de los miembros del cabildo a beneficios en salud, educación y expedición de libreta militar para los jóvenes. Adicionalmente, sostuvo que la comunidad lleva diez años<sup>13</sup> esperando su reconocimiento y el Ministerio del Interior no ha realizado las gestiones correspondientes

para dar una respuesta de fondo, pues la demora en el registro se debe a que por parte de la accionada no se han asignado los profesionales para la realización del estudio etnológico.

4.2.3. Adujo que no hay razón en el argumento del Ministerio cuando señala que el proceso de solicitud de registro está estancado desde mayo de 2019 porque los diálogos desarrollados entre el Ministerio del Interior y las autoridades que representan las comunidades indígenas pertenecientes al pueblo Zenú son el escenario legítimo para atender la problemática del aumento de solicitudes. Lo anterior carece de fundamento, ya que el trámite a cargo de la accionada debe ir organizado de manera que la cantidad de peticiones de registro no sean la razón de detrimento de las garantías fundamentales de la comunidad Buenos Aires.

4.2.4. Por otro lado sostuvo que, contrario a la afirmación del Ministerio, sí existe desconocimiento de los derechos del resguardo. Propuso como ejemplo de ello, el desarrollo de los proyectos de compensación acordados entre la Empresa Promigas y el Cabildo Indígena Buenos Aires, en el ámbito del proceso de consulta previa del proyecto Gasoducto Loop – Jobo – Majagual – Mamonal Etapa 1. Jobo Majagual. Programa que ofrecía beneficios para la comunidad, pero al que no han podido acceder por la falta de seguridad jurídica que para la empresa representa un pueblo no reconocido y sin un terreno bajo su titularidad.

4.2.5. Finalmente, adujo que, si el juez de primera instancia hubiese tenido en cuenta lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2591, en relación a la falta de elementos materiales probatorios, debió haber solicitado información adicional a las entidades Cabildo Mayor Regional del Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento y a la Organización Nacional indígena de Colombia, para llegar a su convencimiento, ya que estas no habían dado respuesta al momento del fallo. Con fundamento en lo anterior, el accionante solicitó revocar la Sentencia de primera instancia y, en su lugar, conceder el amparo invocado.

#### 4.3 Sentencia de segunda instancia<sup>14</sup>

4.3.1. El dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021)<sup>15</sup> el Tribunal Superior de Sincelejo, Sala Civil-Familia- Laboral, desató la impugnación y confirmó lo proveído en el fallo de primera instancia. Argumentó la improcedencia de la acción por incumplimiento del requisito de inmediatez y la ausencia de violación de derecho alguno por parte de la entidad accionada.

4.3.2. En primer lugar, el Tribunal consideró que el fallador de primer grado no desconoció los derechos de la accionante al invocar la falta de procedencia del mecanismo de amparo de derechos fundamentales, toda vez que, en efecto, la acción fue presentada el 16 de diciembre de 2021<sup>16</sup>, aun cuando el mismo actor sostuvo haber realizado la solicitud de registro en el año 2011. Por lo tanto pasaron diez años para la presentación de la acción, lo que abiertamente desconoce el requisito de inmediatez de la acción.

4.3.3. El Juez de segunda instancia señaló que el accionante no demostró la vulneración de los derechos fundamentales invocados. De hecho, se evidenció que la entidad ha realizado reuniones y procesos de diálogo con el Cabildo Mayor de San Andrés de Sotavento. Lo anterior, de la mano con el hecho de que el Ministerio del Interior tramite las solicitudes por orden de registro, no desconoce, sino que por el contrario protege y busca garantizar el debido proceso de las comunidades indígenas. Tampoco se prueba una expectativa legítima de adquisición de tierras por parte del cabildo, por cuanto la comunidad no aportó documentación alguna sobre negociaciones o gestiones adelantadas con la empresa Promigas que los posicionara como posibles acreedores de beneficios respecto de la titularidad de tierras.

#### I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

## 1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional<sup>17</sup> es competente para proferir Sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo prescrito por el inciso 2º del artículo 86, y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Examen de procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos de comunidades indígenas.

La Constitución Política de Colombia define en su artículo 86 el mecanismo de acción de tutela para que toda persona pueda reclamar ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales cuando éstos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de alguna autoridad pública. En tal contexto, esta Corporación en su jurisprudencia ha sostenido que las comunidades étnicas, y por ello los pueblos indígenas, son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales por su condición de sujetos de especial protección constitucional en situación de vulnerabilidad<sup>18</sup>, por lo que es procedente que acudan a la acción de tutela en el objeto de demandar la protección de sus derechos, por ejemplo, a la autodeterminación, territorio, consulta previa, entre otros.

Lo expuesto tiene fundamento en los artículos constitucionales 1, 7, 10, 70, 246, 286 y 330, principalmente, que definen el Estado colombiano como pluriétnico y multicultural y establecen prerrogativas para las comunidades étnicas del país. En tal sentido, la jurisprudencia de esta Corte “ha reconocido no solo el estatus de sujetos colectivos de derechos fundamentales a las comunidades étnicas, sino que adicionalmente ha establecido que tanto los dirigentes como los miembros individuales de estas comunidades se

encuentran legitimados para [incoar] la acción de tutela con el fin de perseguir la protección de los derechos de la comunidad, así como también “las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la Defensoría del Pueblo”<sup>19</sup>.

2.1. Ahora bien, en cuanto a la legitimación por activa, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el que se consagra que: “la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

Esta Corporación ha reiterado que cuando se pretende la protección de los derechos de comunidades indígenas, existen reglas especiales de legitimación<sup>20</sup>, por cuanto se trata de sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales<sup>21</sup>. Así las cosas, sus dirigentes, directamente o a través de apoderado, se encuentran legitimados para interponer acciones de tutela con el fin de garantizar la protección de sus prerrogativas superiores según lo establecen los artículos 86 de la Carta Política y 10 del Decreto 2591 de 1991<sup>22</sup>, que consagran que el recurso de amparo podrá interponerse “a través de representante”<sup>23</sup>.

Adicionalmente, cabe precisar que, no solo los representantes de las comunidades indígenas encuentran legitimación para formular acciones de tutela en procura de la protección de los derechos de sus pueblos, sino también cualquiera de sus integrantes. Así lo ha sostenido esta Corporación en reiterada providencia<sup>24</sup> cuando indicó que ““la legitimación en la causa para la formulación de la acción de tutela está radicada en: (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad; (ii) los miembros de la comunidad; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, y (iv) la

Defensoría del Pueblo”<sup>25</sup>.

En la acción de tutela que se revisa se considera que el señor Alcibiades Alberto Yepes Cortés se encuentra legitimado en la causa por activa para promover la acción de amparo en representación del pueblo Indígena Buenos Aires ya que, como obra en el expediente, el señor Alcibiades es el Capitán Menor y Representante Legal de la comunidad.

2.2. Respecto de la legitimación por pasiva, el artículo 86 del texto superior establece que la tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley<sup>26</sup>. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación, es necesario acreditar dos requisitos: por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión<sup>27</sup>.

En el asunto objeto de estudio no cabe duda de que la acción de tutela es procedente contra la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, pues es una autoridad pública. Por lo demás, la omisión de respuesta a la solicitud de inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas está vinculada con sus funciones, tal como lo establece el artículo 13 del Decreto 2893 de 2011<sup>28</sup>, “Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior” y la Resolución No. 2434 del 5 de diciembre de 2011, “Por la cual se crean los grupos de trabajo en la estructura funcional interna del Ministerio del Interior”<sup>29</sup>.

Ahora bien, respecto del Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, el Resguardo indígena Zenú de San Andrés de Sotavento y la Organización Nacional Indígena



de Colombia – ONIC, vinculadas por el juez de primera instancia, se observa que, aunque se trata, en una de ellas, de una autoridad pública, dentro de sus funciones no se encuentra la de inscribir a comunidades indígenas en el Registro de Comunidades Indígenas que lleva el Ministerio del Interior. Con fundamento en lo anterior, se ordenará su desvinculación en la parte resolutive de esta providencia.

2.3. Como requisito de procedibilidad, la acción de tutela también exige que su interposición se lleve a cabo dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el principio de inmediatez.

En relación con el caso objeto de estudio, la Corte observa que se cumple con el citado requisito, en tanto la última gestión del Ministerio del Interior, consistente en una reunión sostenida con el Cabildo Mayor del Resguardo de San Andrés de Sotavento, fue llevada a cabo el día 23 de mayo del año 2019<sup>30</sup> en la que, a pesar de discutir la situación de incremento de solicitudes de reconocimiento de resguardos al interior de la etnia Zenú, no se resuelve de fondo la solicitud del resguardo Buenos Aires.

Además de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Corte ha sostenido que, en aquellos casos en los cuales hay dilación injustificada en los procesos de titulación de tierras y reconocimiento de comunidades indígenas, puede configurarse una vulneración al derecho a la identidad étnica y cultural, la cual permanece en el tiempo por lo que el presupuesto de inmediatez, para la presentación de acciones de tutela, se entenderá satisfecho, al tratarse de una vulneración continuada en el tiempo<sup>31</sup>.

En un caso análogo al que ocupa la Sala, la Corte estudió la acción de tutela que interpuso el Gobernador del resguardo indígena Marimba Tuparro, perteneciente al pueblo Sikuani y Mapayerry del Vichada, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCODER, por la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la identidad étnica y cultural de dicho pueblo, por el retardo injustificado en el adelantamiento del proceso de constitución de resguardo. En lo que respecta al análisis de procedencia formal, este Tribunal determinó que “la solicitud de amparo superaba el requisito de inmediatez, al considerar que dicha conducta de la Administración mantenía en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales de la comunidad”<sup>32</sup>.

En el asunto sub examine, la Sala concluye que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un término razonable respecto del presunto momento en el que se causó la vulneración, por cuanto la mora en la realización del proceso de constitución de resguardo ha ocasionado que se prolongue en el tiempo la afectación de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad Buenos Aires del municipio de Sincelejo, Sucre.

2.4. Finalmente, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>33</sup>. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”<sup>34</sup>. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad jurisdiccional.

Así pues y teniendo en cuenta que el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela tiene que ser estudiado en cada caso concreto, con relación a las comunidades indígenas, la Corte

ha tenido en cuenta las circunstancias particulares de estos sujetos tomando como referentes:

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

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

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

(iv) La jurisprudencia constitucional como fuente principal de desarrollo de los derechos de las comunidades”<sup>35</sup>.

En este caso, el accionante no cuenta con otro mecanismo judicial idóneo que le permita obtener respuesta positiva o negativa a su solicitud de inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, lo anterior en tanto, para el momento de interposición de la acción de tutela, no había ningún acto que consolidara una situación jurídica respecto de su pretensión. No obstante, cabe recordar que esta Corporación, en su jurisprudencia, ha establecido que la acción de tutela, por regla general, es el mecanismo preferente para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, ello en atención al deber de protección especial que establece la Constitución Política respecto de estas comunidades<sup>36</sup>.

Establecida la procedencia de la acción de tutela, la Sala continuará con el análisis de fondo del presente asunto.

## 1. Problema jurídico y metodología de la decisión

De conformidad con las circunstancias fácticas que fueron expuestas y de acuerdo con las decisiones adoptadas por los jueces de instancia en el marco de la acción de tutela objeto de análisis, le corresponde a la Sala Séptima de Revisión establecer si la presunta dilación injustificada en el trámite del registro y reconocimiento de un pueblo indígena, a cargo de la autoridad competente, desconoce los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, a la autodeterminación y al debido proceso<sup>37</sup> de la comunidad que así lo solicita.

A efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia al marco constitucional, legal y jurisprudencial respecto de: (i) el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y la autodeterminación de las comunidades y resguardos indígenas, (ii) los territorios y resguardos indígenas en la efectividad de sus derechos, (iii) la obligación de definir la situación jurídica de los resguardos indígenas en un plazo razonable, (iv) la ampliación de los efectos de las Sentencias de la Corte en sede de revisión y (v) finalmente, abordará el estudio del caso concreto.

1. Disposiciones constitucionales y jurisprudenciales para el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y la autodeterminación de las comunidades y resguardos indígenas. Reiteración de jurisprudencia

4.1. El artículo 1 de la Constitución define que Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista. En tal sentido, tanto normas constitucionales como tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, reconocen los derechos de las minorías étnicas dándoles el rango de sujetos de especial protección constitucional<sup>38</sup>. Así, no solo el contenido del artículo 1° constitucional permite hacer referencia a dicha protección, sino

también las disposiciones según las cuales se garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana (Artículos 1 y 7 C.P.); se deja en cabeza del Estado la obligación de proteger la riqueza cultural de la nación (Artículo 8 C.P.); se señala que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios (Artículo 10 C.P.) y se dispone que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y que el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. (Artículo 70 C.P.).

4.3. En cuanto a las prerrogativas culturales y territoriales para los pueblos indígenas, la Carta Política señala que las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles, inembargables, de propiedad colectiva y no enajenables (Artículos 63 y 329 C.P.) y que en ese contexto la conformación de las entidades territoriales indígenas se sujetará a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial<sup>39</sup>.

4.4. Esta Corporación ha considerado que los mandatos constitucionales antes mencionados “tienen como finalidad preservar la diversidad y autonomía culturales y en ese contexto defender y proteger la cosmovisión, cultura, costumbres, valores y creencias tradicionales, de los pueblos indígenas”<sup>40</sup>. Mandatos que encuentran un amplio respaldo en instrumentos de derecho internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>41</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>42</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>43</sup> dirigidos a vedar la discriminación que puedan padecer los pueblos indígenas y tribales en diversas regiones del mundo, de manera que estos puedan asumir por sí mismos “el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico [para poder] mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.”<sup>44</sup>.

4.5. En línea con lo anterior, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece una serie de lineamientos y derechos de los pueblos indígenas en cuanto a la participación (Artículos 6, 7 y 15), el territorio (Artículos 13 al 19), la educación, la cultura, el desarrollo y la protección de su identidad. Además, este mismo instrumento internacional contiene como obligación de los Estados firmantes desarrollar acciones coordinadas y sistémicas con las comunidades indígenas, dirigidas a proteger sus derechos<sup>45</sup>. Lo anterior con el fin de propender hacia una justicia social bajo dos premisas fundamentales como son el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a “participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan”<sup>46</sup>.

Es por ello que las acciones de los Estados y sus Gobiernos deben incluir medidas: “a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”<sup>47</sup> (se subraya), postulados que llevan a los Estados partes a reconocer a los pueblos indígenas y tribales como sujetos de derechos y agentes políticos relevantes en cada sociedad.

4.6. Ahora bien, de la mano con lo expuesto en el Convenio 169, la Declaración Universal de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007 ha sido reconocida como referente que expresa la “opinión jurídica global”<sup>48</sup> de protección y reconocimiento de la diferencia étnica y su existencia como elemento positivo y fundamental en una democracia. La Corte Constitucional, por su parte, ha considerado que de dicha declaración se desprenden, como elementos centrales para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, “(i) el principio de no discriminación, de acuerdo con el cual (i.1) las

personas indígenas gozan de iguales derechos al resto de la población y (i.2) el goce de sus derechos especiales, asociados a la diversidad étnica, no debe convertirse en obstáculo para el ejercicio de los demás derechos humanos; (ii) el derecho a la autodeterminación, principio fundacional de los derechos de los pueblos indígenas; (iii) la relevancia del principio de no asimilación, considerado como derecho fundamental de las comunidades; y (iv) la participación, la consulta previa y el consentimiento libre e informado frente a las medidas que los afecten.”<sup>49</sup>

4.7. Así pues, esta Corporación ha sostenido desde antaño que la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas es amparada desde la dimensión colectiva e igualmente desde la dimensión individual. Es por ello que “los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a ‘la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana’”<sup>50</sup>.

En suma, es posible sostener que el Estado tiene la obligación de garantizar que las comunidades indígenas puedan desarrollar de manera autónoma su cultura, instituciones, formas de vida, economía, y con ello desplieguen su derecho a la autodeterminación, entendida ésta como la capacidad para darse su propia organización social, económica y política.

1. Efectividad de los derechos de las comunidades indígenas sobre el territorio y sus resguardos. Reiteración de jurisprudencia

Analizados los postulados fundamentales de protección de los derechos de los pueblos indígenas, procederá la Corte a estudiar lo concerniente a los territorios y resguardos

indígenas, su relevancia en el contexto de su cultura y cosmovisión, y la importancia de la efectividad de sus derechos fundamentales.

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

5.2. En esos términos, el territorio colectivo indígena fue elevado a rango constitucional con un régimen especial que protege el derecho de los pueblos indígenas a utilizar las tierras que han ocupado ancestralmente, de tal manera que puedan ejercer libremente sus usos, costumbres y tradiciones, como garantía del principio de diversidad étnica y cultural (art. 7° C. P.). Adicionalmente, el artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Este mandato aplica también a la titulación de tierras y se concreta en dos facetas consistentes en “i) el deber del legislador de establecer los procedimientos para garantizar la preservación de las comunidades indígenas y sus elementos constitutivos; y ii) el deber de las autoridades administrativas de orientarse bajo el criterio de la protección constitucional preferente”<sup>51</sup>.

5.3. En virtud de lo expuesto, es preciso reiterar lo que la jurisprudencia de esta Corporación



ha indicado sobre el deber del Estado de “actuar de manera diligente y sin dilaciones injustificadas, así como lograr una respuesta de fondo a las solicitudes ciudadanas”<sup>52</sup>, deber que, con relación a las comunidades indígenas, se traduce en “garantizar el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un plazo razonable”<sup>53</sup> (negrita propia).

5.4. En línea con lo anterior, la comunidad internacional ha proferido una serie de normas que reconocen y protegen el derecho de estos pueblos a habitar sus territorios, entre las cuales se destaca el Convenio 169<sup>54</sup> de la OIT. Allí se reconoce la importancia que tiene el territorio colectivo para la permanencia y existencia de los pueblos indígenas y tribales. Su finalidad se basó en un enfoque de reconocimiento de la autonomía, independencia y cultura propios de los pueblos, y la protección a nivel interno, lo cual busca reconocer y aplicar nuestro ordenamiento jurídico interno. Varias Sentencias de la Corte explican lo anterior, por ejemplo, en la Sentencia SU-383 de 2003, la Corte indicó que “dentro del Convenio 169 tienen especial connotación y desarrollo el derecho de estos pueblos a que las decisiones que los afectan les sean consultadas, aspecto no contemplado en el Convenio 107, y que marcan una gran diferencia entre los dos instrumentos, en cuanto el último de los nombrados por partir “de la idea de que el problema de las poblaciones indígenas y tribales desaparecieran a medida que estas poblaciones se integraran en las sociedades en que vivían”, supuso que los Estados podían tomar decisiones atinentes a la estructura de los pueblos indígenas y a su desarrollo”.

hace referencia a la protección e integración de las poblaciones indígenas que se materializa en el cumplimiento de los deberes de “(i) reconocer el derecho de propiedad colectiva a favor de los pueblos indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos”<sup>55</sup>; (ii) la prohibición de “trasladar estas comunidades de sus territorios habituales sin su libre consentimiento”<sup>56</sup> y, en caso de resultar necesario, por razones de seguridad nacional, entre otras, restituir las tierras de iguales o mejores condiciones; (iii) “el respeto por los usos y costumbres dado por las comunidades indígenas a sus territorios con el deber estatal de emitir medidas legislativas que las protejan de intervenciones arbitrarias de terceros”<sup>57</sup>; y (iv) el deber de que “los programas agrarios nacionales garanticen a las comunidades

indígenas la asignación de territorios adecuados para su subsistencia”<sup>58</sup>.

5.5. Por otro lado, el Convenio 169, ampliamente referido en el acápite anterior, concibe la protección de los pueblos indígenas respecto de las tierras, como aquella garantía que se hace efectiva con el cumplimiento del deber, en cabeza del Estado, de “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (numeral primero); y aclara que “La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”<sup>59</sup> (numeral segundo).

1. La obligación de definir la situación legal de los resguardos y pueblos indígenas en un plazo razonable. El debido proceso administrativo respecto del reconocimiento de los pueblos indígenas.

6.1. Ahora bien, es preciso considerar algunos pronunciamientos a nivel nacional e internacional sobre el deber de los estados de promover y garantizar a los pueblos indígenas la titulación sobre las tierras que han habitado ancestralmente<sup>60</sup>. Así pues, algunos ejemplos de jurisprudencia internacional son aquellos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CorteIDH) en los que se refirió a la obligación de los estados de dar “certeza geográfica” a la propiedad comunitaria. En el caso *Awas Tingni Vs. Nicaragua*<sup>61</sup>, la CorteIDH se refirió a los deberes de “delimitar” y “demarcar” el territorio, además de la obligación de “titularlo”. Pronunciamiento similar tuvo la CorteIDH en el caso de los *Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano Vs. Panamá*<sup>62</sup>, en el que señaló que “el deber de los Estados de adoptar medidas para asegurar a los pueblos indígenas su derecho a

la propiedad implica necesariamente, en atención al principio de seguridad jurídica, que el Estado debe demarcar, delimitar y titular los territorios de las comunidades indígenas [...]. Por tanto, el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una violación al uso y goce de los bienes de los miembros de dichas comunidades”, de manera que la disposición sobre sus terrenos sea oponible ante las autoridades estatales o frente a terceros<sup>63</sup>. (Negrita propia).

Adicionalmente, en casos como Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay<sup>64</sup> la CorteIDH consideró que “... la cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus territorios tradicionales y los recursos que allí se encuentran, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural”. En consecuencia, la estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura que ahí se encuentren, así como los elementos incorporeales que se desprendan de ellos, deben ser salvaguardados por el artículo 21 de la Convención Americana. Al respecto, en otras oportunidades, este Tribunal ha considerado que el término “bienes” utilizado en dicho artículo 21, contempla “aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor”.

Asimismo, en el caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam<sup>65</sup>, la CorteIDH señaló que “debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, es necesaria la protección del derecho a la propiedad sobre este, de conformidad con el artículo 21 de la Convención, para garantizar su supervivencia. De este modo, el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio. Por ello, el reclamo por la titularidad de las tierras de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su

parte, lo que a su vez, mantiene ese estilo de vida. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales necesarios para su supervivencia física y cultural, es exactamente lo que se precisa proteger conforme al artículo 21 de la Convención a fin de garantizar a los miembros de los pueblos indígenas y tribales el uso y goce de su propiedad”.

6.2. Por otro lado, la jurisprudencia nacional en la materia ha destacado, desde un primer momento, el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas. De esta manera, en la Sentencia T-188 de 1993<sup>66</sup>, la Corte Constitucional señaló que “el derecho fundamental a la propiedad colectiva de los grupos étnicos lleva implícito, dada la protección constitucional del principio de diversidad étnica y cultural, un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas”<sup>67</sup>.

6.3. Asimismo, en las Sentencias T-433 de 2011<sup>68</sup>, T-009 de 2013<sup>69</sup> y T-379 de 2014<sup>70</sup>, esta Corporación sostuvo que “en la base de nuestro Estado social de derecho se encuentra la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, y que esta no puede concebirse sin el reconocimiento integral del derecho territorial de los grupos étnicos a las tierras que tradicionalmente ocupan.” Añadió que las garantías del debido proceso administrativo, en el marco de constitución de resguardos indígenas, “puede verse infringido ante dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena, por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar”. (Negrita propia).

6.4. Ahora bien, se hace necesario resaltar el caso de las Sentencias T-737 de 2017 y T-153 de 2019, en las que la Corte resolvió casos similares a los que ocupa el estudio de esta Sala de Revisión. Así pues, en la Sentencia T-737 de 2017 esta Corporación conoció el caso de la acción de tutela presentada por la comunidad indígena Embera Katío del municipio de Puerto Boyacá en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UARIV, con vinculación de la ANT, ante la indefinición prolongada del proceso de constitución de ese resguardo indígena. La Corte encontró que, a pesar de evidenciar la realización de esfuerzos

importantes por parte de algunas entidades en relación con el proceso de constitución del resguardo y la atención humanitaria de la comunidad, “no es admisible ni se encuentra justificado que las autoridades competentes incurrieran en una dilación en el proceso de adquisición y titulación colectiva del predio necesario para la subsistencia de la comunidad”, y añadió que “el Estado, en cabeza de las autoridades competentes de adelantar los procesos de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardo, es responsable de la violación, por un lado, del derecho de propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre el territorio que han ocupado ancestralmente y, por otro, del derecho al debido proceso administrativo, cuando sus actuaciones no se ajustan a las normas que definen los términos en que deben ser tramitados los procedimientos referidos, sin justificación alguna, y con desconocimiento de los plazos razonables de solución”.<sup>71</sup> En este caso, la Corte ordenó que, en aplicación de los principios de celeridad, eficacia y economía, se adoptaran las medidas indispensables para finalizar el proceso de constitución del resguardo.

6.5. Por otro lado, en la Sentencia T-153 de 2019<sup>72</sup> la Corte encontró que, en el caso concreto, las comunidades llevaban 6 años sin obtener respuesta alguna, lo cual es contrario al deber de contar con un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales. Además, no se configuró ninguno de los criterios que justificaba la dilación, a saber, la complejidad, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades estatales. En tal medida, la Corte ordenó a la entidad accionada que dentro de los 3 meses siguientes a esa decisión concluyera el procedimiento de titulación de tierras y decidiera de fondo la solicitud realizada por las comunidades accionantes<sup>73</sup>.

Para fundamentar su decisión, la Corte estableció que “las relaciones entre la comunidad y el territorio indígenas se concreta, entre otros, en los siguientes escenarios constitucionales<sup>74</sup>: a) el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; b) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de sus resguardos; c) el derecho a disponer y administrar sus territorios; d) el derecho a participar en la utilización,

explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; e) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica y; f) el derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno”. Además, se advirtió que “las dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo”<sup>75</sup>.

6.6. En suma, se concluye que los resguardos indígenas son instituciones organizadas con prerrogativas especiales para su funcionamiento y con autoridades propias que los diferencian de cualquier otra institución de carácter étnico; así, la jurisprudencia constitucional ha estudiado la importancia de la diversidad étnica y cultural, del territorio para los pueblos indígenas y de instituciones como los territorios, los resguardos y los cabildos indígenas. En las Sentencias T-188 de 1993, T-380 de 1993, T-514 de 2009, C-463 de 2014, entre otras, la Corte refirió que “el elemento central del resguardo es la forma de propiedad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 329 de la Carta Política (...) como un reconocimiento a la especial relación entre los pueblos indígenas y su territorio; a la posesión ancestral de la tierra; y con el fin de proteger los territorios indígenas de las amenazas a su integridad provenientes de actores sociales legales e ilegales. (...) el resguardo se concibe como un ámbito territorial, entendido como el espacio en el que se ejercen los principales derechos de autonomía del resguardo, especialmente, aquellos relacionados con la regulación social y la autonomía política”<sup>76</sup>.

El derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y la oportunidad de percibir sus beneficios como parte de este

6.7. En desarrollo de los postulados internacionales, constitucionales y normativos, abordados previamente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el territorio colectivo de las comunidades indígenas “es un derecho fundamental para la protección de su diversidad étnica y cultural, pues éste es su principal medio de subsistencia y forma parte de

su cosmovisión y religiosidad e implica una importancia fundamental para sus valores espirituales”<sup>77</sup>.

6.8. No está de más destacar brevemente que, dentro de las garantías fundamentales de las comunidades indígenas amparadas por instrumentos de derecho internacional y nacional, la consulta previa se constituye como un derecho fundamental de los pueblos y comunidades étnicas. Es así, como esta Corporación lo ha reconocido en su jurisprudencia<sup>78</sup> al señalar que la consulta previa es un derecho fundamental irrenunciable reconocido en favor de las comunidades étnicamente diferenciadas. En esta medida en la Sentencia T-063 de 2019<sup>79</sup>, la Corte reiteró los parámetros bajo los cuales se rige dicha garantía respecto de las comunidades indígenas e indicó que existen criterios generales y específicos de aplicación de esta prerrogativa. Así, respecto de los generales señaló:

“(i) El objetivo de la consulta es intentar alcanzar, en un diálogo genuino e intercultural, el consentimiento de las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que les afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, proyectos, etc). Se trata de que estas poblaciones “participen en el diseño de las políticas que, habida cuenta su contenido material, les concierne”<sup>80</sup>.

(ii) El principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto, para la eficacia de la consulta (...).

(iii) Por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. La participación activa implica que la consulta no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, sino de adoptar medidas para que la comunidad pueda asistir de manera real y que le permita el impulso de sus intereses (...)<sup>81</sup>.

(iv) La consulta constituye un proceso de comunicación entre iguales; no comprende, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT, pero tampoco el Estado tiene el derecho de imponerles sus criterios arbitrariamente sin una discusión con estos pueblos y agotar las medidas para cumplir con la protección de sus garantías constitucionales.

(v) El proceso para realizar la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos.

(vi) La información es un aspecto estructural de la consulta, implica suministrar a las comunidades la información suficiente y en un lenguaje adecuado para que emitan su criterio.

(vii) Se debe respetar la diversidad étnica y cultural en procura de lograr “mecanismos de satisfacción para ambas partes”.

Con relación a los criterios específicos, esta Corporación sostuvo que se entienden los siguientes:

“(i) la afectación directa comprende un “concepto jurídico indeterminado que hace referencia al impacto positivo o negativo que tiene una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”.



(ii) La consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, con lo cual se busca que tenga incidencia en su planeación e implementación<sup>82</sup>.

(ii) Es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (mediante la pre-consulta o consulta de la consulta).

(iii) Debe adelantarse con las autoridades tradicionales o los representantes del pueblo o comunidad concernida”.

1. Los dispositivos de ampliación de los efectos de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela. Reiteración de jurisprudencia

7.1. Esta Corporación ha explicado los efectos de sus providencias en sede de revisión de tutela que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 48 de la Ley 270 de 1996<sup>83</sup> y 36 del Decreto 2191 de 1991<sup>84</sup>, por regla general “son inter partes”, lo que significa que solo afectan a los extremos procesales involucrados en la causa<sup>85</sup>. Sin embargo, en razón de la misión encomendada por el artículo 241 de la Constitución “consistente en salvaguardar la integridad del ordenamiento superior, esta Corporación ha desarrollado dos dispositivos específicos de extensión de las consecuencias de las órdenes que adopta en las providencias de amparo, los cuales ha denominado efectos inter comunis e inter pares”<sup>86</sup>.

7.2. Sobre lo anterior, es preciso hacer una breve distinción entre los efectos excepcionales antes referidos. En primer lugar, cabe resaltar que los efectos inter comunis son un dispositivo de ampliación del alcance de una decisión de la Corte cuando advierte que, en razón de las particularidades fácticas del caso, el accionante pertenece a un grupo de

personas cuyos intereses son:

“(i) Inversamente proporcionales, por lo que las órdenes que imparta pueden afectarlas en distinto grado y, por ello, resulta necesario tomar las medidas correspondientes para atender adecuadamente dicha tensión<sup>87</sup>; o

(ii) Paralelos y, en virtud de consideraciones relacionadas con el principio de igualdad, la economía procesal o la especial protección constitucional que gozan ciertos sujetos, se torna imperioso que las consecuencias del fallo se extiendan a todos los miembros de la respectiva colectividad”<sup>88</sup>.

Un ejemplo de este primer tipo de efectos es el de la Sentencia SU-587 de 2016<sup>89</sup>. En esta providencia la Corte consideró que, al encontrarse vulnerados los derechos fundamentales del actor con ocasión de la determinación de Colpensiones S.A. de dejar en suspenso el goce de la pensión especial de invalidez que le correspondía por su calidad de víctima del conflicto armado, la orden de dejar sin valor dicha decisión administrativa “no sólo debía beneficiar al accionante, sino que también tenía que favorecer a todas las personas que se encontraban en una situación igual”, pues se trataba de un grupo poblacional (víctimas del conflicto armado) que merece, en virtud de la Constitución y de los tratados internacionales, una especial protección por parte del Estado<sup>90</sup>.

7.3. Por otro lado, los efectos inter pares, como segundo dispositivo amplificador de los efectos de las Sentencias de la Corte en sede de revisión, son aquellos adoptados cuando frente a un problema jurídico determinado esta Corporación considera que “existe una única respuesta válida de conformidad con los mandatos constitucionales, la cual debe aplicarse en todos los casos similares sin excepción alguna”<sup>91</sup>. En este sentido, debe llamarse la atención de que la regla jurisprudencial fijada para solucionar la controversia puede estar fundada en: (i) una excepción de inconstitucionalidad<sup>92</sup>, o (ii) en una interpretación determinada de un

conjunto de normas para un escenario factico específico<sup>93</sup>.

7.4. Como ilustración de lo anterior, es posible hacer alusión al auto 071 de 2001, objeto de desarrollo en múltiples providencias posteriores<sup>94</sup> en las que se sostuvo que “[dichos efectos] se predicen (...) [a favor de] los terceros no vinculados al proceso que se encuentran en una situación semejante respecto de los accionantes”, y que, si bien en un principio implicaban el uso de la excepción de inconstitucionalidad, “esta última no [tiene actualmente la condición de] requisito sine qua non para su procedencia, cuando la resolución adoptada genera efectos análogos respecto de todos los casos semejantes”<sup>95</sup>.

En este mismo sentido, en la Sentencia T-100 de 2017, se expuso que: “[l]os efectos inter pares pretenden salvaguardar el principio de igualdad entre los sujetos pasivos de una vulneración de derechos fundamentales, puesto que las mismas circunstancias obligan a que el juez emita ordenes uniformes para todos los afectados. Así mismo, esos alcances de las decisiones garantizan la coherencia del sistema de derecho y la seguridad jurídica, como quiera que deben existir decisiones similares a casos equivalentes”<sup>96</sup>.

7.5. Ahora bien, es importante recordar que los efectos inter comunis e inter pares, al tenor del artículo 228 de la Constitución, “privilegian el derecho sustancial sobre el adjetivo, en tanto que en muchas oportunidades constituyen excepciones al requerimiento de satisfacer ciertos presupuestos formales que son exigidos en la generalidad de los asuntos para proceder a adoptar una decisión de amparo de fondo”<sup>97</sup>. En concreto, cuando la Corte utiliza dichas herramientas extiende los efectos de la decisión a otras personas diferentes a los accionantes, sin que sea estrictamente necesario verificar, por ejemplo, si en el hipotético caso de que las mismas hubieran acudido a la acción de tutela, su solicitud de amparo cumpliría o no con los presupuestos de procedencia contemplados en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991. Lo anterior, puede advertirse de la revisión de las últimas decisiones del Pleno de esta Corporación en las cuales se otorgaron efectos inter comunis e inter pares<sup>98</sup>, en las que la posibilidad de utilizar dichos dispositivos de

amplificación se analiza al final de la providencia sobre la decisión de fondo del asunto, sin que se realicen consideraciones en torno a los requisitos de inmediatez o subsidiariedad que sólo fueron verificados para el caso base en revisión.

7.6. Así las cosas, la Sala advierte que la jurisprudencia en vigor autoriza a la Corte para que, en los casos en que lo estime pertinente con el propósito de salvaguardar la supremacía del orden superior y ante ciertos supuestos específicos<sup>99</sup>, pueda por medio de los efectos inter comunis e inter pares extender las consecuencias jurídicas de una Sentencia a casos semejantes, en orden de salvaguardar el principio de igualdad entre los sujetos pasivos de una vulneración generalizada, puesto que las mismas circunstancias exigen que el juez constitucional emita órdenes uniformes para todos los afectados.

## 1. Análisis constitucional del caso concreto

En esta oportunidad corresponde a la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional analizar y resolver el planteamiento sobre la posible violación de los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, a la autodeterminación y al debido proceso de la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo por la presunta dilación injustificada por parte del Ministerio del Interior, en el trámite del registro y reconocimiento de dicho pueblo.

8.1. El ciudadano Alcibiades Alberto Yepes Cortés, en calidad de Capitán Menor y Representante Legal de la Comunidad Indígena Buenos Aires, acudió a la acción de tutela para reclamar la protección de los derechos fundamentales de la comunidad que representa, presuntamente vulnerados por la accionada, ante la falta de registro y reconocimiento de dicho pueblo. Indicó que el resguardo que representa pertenece a la etnia Zenú y se encuentra adscrito al Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento. Asimismo, sostuvo que dicha comunidad ha desarrollado un proceso de organización desde el año 2000,

contando actualmente con un total de 112 familias y 416 personas<sup>100</sup>, quienes se auto reconocen como indígenas del pueblo Zenú, en estricto cumplimiento de los mandatos y cultura de dicha etnia.

De acuerdo con la información obrante en el expediente, la comunidad indígena Buenos Aires solicitó su registro y reconocimiento como resguardo desde el año 2011, sin embargo, no solo no ha recibido respuesta por parte de la autoridad competente para el efecto, sino que han perdido la posibilidad de beneficiarse económica, social y culturalmente con proyectos que han sido previstos en la zona donde se encuentran asentados como comunidad. Advierten que, a pesar de haber participado activamente en los procesos de consulta previa, no han podido acceder a ninguno de los beneficios por no tener titularidad sobre el territorio que han ocupado “ancestralmente y donde la comunidad ha desarrollado sus usos y costumbres”<sup>101</sup>.

8.2. En la contestación de la acción, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior indicó que se han realizado procesos de diálogo con la etnia Zenú ante la gran cantidad de peticiones de resguardos que dicen pertenecer a ella. Agregó que el trámite de registro se realiza atendiendo el orden de llegada y, toda vez que la petición de la comunidad Buenos Aires está antecedita por noventa y tres más, la entidad no ha desconocido los derechos, sino que por el contrario ha procurado respetar el debido proceso de las comunidades que preceden la solicitud de la accionante.

8.3. El juez que conoció en primera instancia el asunto negó el amparo deprecado en la acción de tutela por cuanto no se evidenció una violación a derechos fundamentales de la comunidad ni riesgo de padecer un perjuicio irremediable. Sostuvo que la accionante no indicó de manera concreta la afectación particular y directa que se pudiera derivar de la falta de pronunciamiento sobre la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena Buenos Aires, antes del agotamiento de los procesos que el Ministerio del Interior debe realizar y los trámites de las solicitudes previas de otras comunidades.

Ahora bien, la Sala considera relevante precisar varios aspectos frente a la situación fáctica y las decisiones de instancia, para resolver el caso concreto.

La vulneración de los derechos a la integridad social, cultural y económica de la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre.

8.5. En primer lugar, es preciso recordar, como ya se expuso en esta providencia, que las garantías constitucionales relativas a la protección de los derechos de las comunidades indígenas enmarcan una serie de obligaciones a cargo del Estado con la finalidad de “preservar la diversidad y autonomía culturales y en ese contexto defender y proteger la cosmovisión, cultura, costumbres, valores y creencias tradicionales, de los pueblos indígenas”<sup>103</sup>. Es así como la efectiva materialización de los derechos de los pueblos indígenas dependerá de que puedan realizar en su cultura los usos y costumbres propios de su tradición, como colectivo en sí mismo considerado.

Esta Corporación ha señalado, y así también ha sido sostenido en diferentes instrumentos y pronunciamientos del ámbito internacional, que los derechos de los pueblos indígenas se predicán del colectivo y no solo de los integrantes de cada comunidad. De ahí que la integridad social, cultural y económica conlleve necesariamente a que el pueblo pueda gozar de los derechos y oportunidades que la legislación otorga a toda la nación.

La autodeterminación como vía necesaria para el ejercicio de los derechos de la comunidad indígena Buenos Aires

8.6. De acuerdo con lo precedente, para la Sala es claro que para que una comunidad indígena tenga la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos y vivir de acuerdo con sus usos y costumbres, debe contar con un reconocimiento, que, conforme a lo estatuido en la normatividad interna, permita a un pueblo distinguirse de otro, por su cultura propia, idiosincrasia y vivencias ancestrales.

8.7. En el caso concreto de la comunidad indígena Buenos Aires, se hace evidente que, por más de una década, sus miembros han vivido y materializado sus costumbres, pero sin la garantía y plena protección de sus derechos, ya que la ausencia de reconocimiento impide que puedan tener una autodeterminación arraigada en un territorio determinado y puedan ser considerados con un enfoque diferencial como una comunidad específica dentro de la etnia Zenú. De hecho, la razón de que el sistema internacional de derechos humanos y la normatividad interna sean enfáticos en las obligaciones que tienen los estados frente a la garantía, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, se basa en que estos puedan autodeterminarse y actuar en consecuencia. La Corte así lo ha estimado, cuando sostuvo que de la declaración Universal de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se desprende, como principio fundacional de los derechos de los pueblos indígenas<sup>104</sup> la garantía de autodeterminación. En consecuencia, si una comunidad indígena no cuenta con las garantías propias del resorte de deberes del Estado, que le permita autodeterminarse como pueblo con individualidad propia, el ejercicio de sus derechos y la vivencia de sus usos y costumbres no podrá desarrollarse plenamente, de manera que sus derechos se verán limitados o afectados.

El debido proceso en la solicitud de registro y reconocimiento de la comunidad indígena Buenos Aires

8.8. En orden a lo abordado anteriormente, es necesario hacer referencia al debido proceso durante el trámite de registro de las comunidades indígenas. Como bien se vio, esta Corporación ha sido clara en afirmar que “el derecho fundamental a la propiedad colectiva de

los grupos étnicos sobre los territorios que tradicionalmente habitan comprende el derecho a la constitución del resguardo en cabeza del pueblo indígena". Dicha prerrogativa tiene relación estrecha con la necesidad de que la comunidad sea debidamente reconocida para que le sea otorgada la titularidad sobre un terreno determinado.

De lo anterior, la importancia de proteger los derechos de las comunidades en el trámite de las solicitudes de registro y reconocimiento. En esta medida, la Corte ha entendido que las dilaciones injustificadas en el marco de constitución de resguardos desconocen el debido proceso de las comunidades en la medida que perpetúan la incertidumbre en el ejercicio y pleno goce de sus derechos, además de la indefinición de su situación carente de seguridad jurídica.

8.9. Ahora bien, descendiendo al caso que ocupa este análisis, la Sala considera que una espera prolongada por un periodo que supera los diez años, es a todas luces una afectación al debido proceso por dilaciones injustificadas. Con base en la información obrante en el expediente se pudo evidenciar que la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre, ha sido reconocida en diferentes procesos de consulta previa, como lo evidencia la certificación No. 1634 del 12 de diciembre de 2016 en la que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa identificó la presencia del Cabildo Menor Indígena Zenú Buenos Aires dentro del área de influencia del proyecto "GASODUCTO LOOP - JOBO - MAJAGUAS - MAMONAL ETAPA 1. JOBO - MAJAGUAS"<sup>105</sup>, localizado en jurisdicción de los municipios de Sahagún y Chinú en el departamento de Córdoba, Sampués y Sincelejo en el departamento de Sucre. Así también, la Resolución No. ST-1104 del 4 de noviembre de 2020, expedida por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en un proyecto de construcción que determinó la procedencia de la consulta previa con el Cabildo Menor Indígena Zenú Buenos Aires.

La jurisprudencia de la Corte es uniforme al establecer que el derecho fundamental al debido proceso administrativo y el deber de actuar diligentemente se traduce en la obligación estatal de garantizar a las comunidades indígenas el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un plazo razonable. El precedente constitucional ha fijado tres reglas



para el análisis del plazo razonable<sup>106</sup>. La primera es la complejidad del asunto, esto es, si se está ante procedimientos sencillos, que, para el caso, se trata del reconocimiento de una comunidad indígena, que en sí mismo es un trámite conformado por diferentes etapas y se encuentra debidamente regulado de manera que permita su efectiva y pronta ejecución. La segunda gira en torno a la actividad procesal del interesado, situación que en el caso se hace evidente en el interés de la comunidad al manifestar reiterativamente sus solicitudes, su participación en reuniones y eventos que permiten concluir la constante insistencia de la comunidad en obtener respuesta a su solicitud. Por último, se deberá revisar la conducta de las autoridades estatales. En ese punto particular, cabe precisar la ausencia de diligencia del Ministerio del Interior en dar trámite a un cúmulo de solicitudes de años sin respuesta y sin evidencia de posibles acercamientos, de manera que dicha conducta se constituye en violatorio del derecho al debido proceso de la accionante.

8.10. Para la Corte no es ajeno el esfuerzo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para llevar a cabo los procesos de conversación con las comunidades indígenas, ni los trámites adelantados sobre las solicitudes de reconocimiento de los diferentes pueblos. Sin embargo, esto no resulta suficiente a la hora de considerar que la comunidad Buenos Aires radicó una solicitud de reconocimiento en el año 2011 y a la fecha no ha recibido respuesta de fondo, ni ha obtenido información que permita considerar que hay un trámite en desarrollo, en la medida que, conforme fue argumentado por la comunidad accionante, no se ha dado trámite siquiera al paso inicial que implica la designación de los profesionales correspondientes para la realización del estudio etnológico.

8.11. No se encuentra razón en la justificación aludida por el Ministerio del Interior, al argumentar la imposibilidad de culminar los trámites de solicitudes de registro y reconocimiento de diferentes comunidades, dada la gran cantidad de solicitudes acumuladas con las que cuenta, siendo la de la accionante una petición precedida por noventa y tres más. Para la Sala, la cantidad de solicitudes no es el argumento que permita considerar que la DAIRM no incurrió en una conducta violatoria de derechos fundamentales. Contrario a ello,

el hecho de que hayan transcurrido diez años desde la solicitud inicial y no exista a la fecha una respuesta de fondo, deja en evidencia el desconocimiento injustificado del debido proceso de la comunidad indígena Buenos Aires y, con este, de sus derechos a la autodeterminación y goce pleno de su integridad social, cultural y económica.

8.12. Si bien es cierto, conforme lo adujeron los jueces en primera y segunda instancia, que la tramitación por orden de llegada de las solicitudes dispuesta por el Ministerio del Interior busca proteger el debido proceso de las demás comunidades en espera, no se entiende la razón por la cual ha pasado tanto tiempo y no solo la comunidad indígena Buenos Aires no ha obtenido respuesta, sino también noventa y tres comunidades cuya espera quizá sea mayor. Situación aun más preocupante para esta Corporación, pues lleva a considerar un desconocimiento generalizado de los derechos fundamentales de todas esas comunidades por parte de la entidad aquí accionada. Por lo tanto, la Corte ordenará a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que dé trámite célere, oportuno y debido a las solicitudes acumuladas, dentro de un plan especial de evacuación definido por la misma autoridad, así como tramitar y dar respuesta de fondo a la solicitud que motivó la acción de la referencia.

8.13. Por otro lado, esta Sala no encuentra razón en el argumento del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre, al indicar que no se evidenció violación de derechos fundamentales, toda vez que, como ya se esbozó ampliamente, la ausencia de registro y reconocimiento de la comunidad en cuestión impide el goce pleno de sus derechos fundamentales, no solo con relación a su integridad cultural, social y económica, sino también en lo tocante a su autodeterminación y con ello a la posibilidad de acceder a beneficios propios de los proyectos sobre los cuales son llamados a participar en consulta previa. Beneficios como los referidos por el actor, como garantías de educación, salud para sus integrantes y facilidad en la adquisición de libreta militar para aquellos de sus miembros a quienes les es aplicable.

8.14. En esta misma línea, no solo se evidencia el desconocimiento de los derechos de la comunidad indígena ante la falta de protección por parte del juez constitucional de primera instancia. También es claro para esta Corte el yerro del Tribunal Superior de Sincelejo, Sala Civil-Familia- Laboral, cuando confirma la decisión impugnada y aduce el incumplimiento del requisito de inmediatez para la procedencia de la acción de tutela.

Para la Corte no hay duda de que se cumple con el requisito de inmediatez en tanto la última gestión del Ministerio del Interior, consistente en una reunión sostenida con el Cabildo Mayor del Resguardo de San Andrés de Sotavento, fue llevada a cabo el día 23 de mayo del año 2019<sup>107</sup> en la que, a pesar de discutirse la situación de incremento de solicitudes de reconocimiento de resguardos al interior de la etnia Zenú, no se resolvió de fondo la solicitud del resguardo Buenos Aires.

8.15. Con lo anterior no es cierto que hayan transcurrido diez años desde el momento en el que ocurrió la alegada violación de derechos fundamentales, tal como lo sostuvo el juez de segunda instancia. Contrario a ello, es claro que desde el año 2011 la comunidad ha tenido que padecer la ausencia de protección y garantías en sus derechos fundamentales. Desprotección materializada en la vulneración continuada en el tiempo de sus derechos.

Los efectos de esta providencia y las solicitudes previas a la de la comunidad accionante

8.16. Como ya se analizó en esta providencia, existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. “Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes”. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger

derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones similares a las de quienes sí hicieron uso de ella y “cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes”<sup>108</sup>.

Por lo anterior, en el presente caso se hace evidente que hay noventa y tres comunidades más que se encuentran en una situación similar al pueblo indígena Buenos Aires de Sincelejo, y cuyas solicitudes no han sido tramitadas a cabalidad por parte de la entidad accionada en este caso, como responsable de ello. Es así, como el análisis constitucional de los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, así como a la participación, autodeterminación y debido proceso de la accionante, son también desconocidos para las comunidades enlistadas en posiciones previas a la de la actora, y cuyas solicitudes no han sido resueltas por parte del Ministerio del Interior. Por lo tanto, al encontrar, en este caso, situaciones similares de sujetos que no acudieron a la acción de tutela, pero cuyos derechos están siendo desconocidos en condiciones equiparables a la de la comunidad indígena Buenos Aires, la Sala encuentra que les resulta aplicable este fallo en virtud del efecto inter pares, toda vez que los derechos de las noventa y tres comunidades precedentes en solicitud, han sido también desconocidos.

Así pues, en el caso sub examine la Sala encuentra que concurren los requisitos para dictar una decisión con efectos inter pares, toda vez que: (i) proteger únicamente los derechos fundamentales de la parte accionante amenaza el derecho a la igualdad de las otras comunidades o pueblos indígenas que requieren de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior la correspondiente atención y solución a sus solicitudes de registro y reconocimiento; (ii) las comunidades que no acudieron al proceso de tutela en cuestión se encuentran en la misma situación del pueblo accionante, dado que ya habían radicado su petición de manera previa y se encuentran esperando una respuesta, incluso en un tiempo mayor al de la accionante que ya cuenta con diez años sin recibir una solución de

fondo a su requerimiento; y (iii) no hay duda que con la adopción de este tipo de providencia se alcanza el goce efectivo de los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, así como a la participación, autodeterminación y debido proceso de la comunidad indígena Buenos Aires, y de las noventa y tres comunidades que han realizado la misma solicitud a la entidad accionada, sin recibir respuesta de fondo y definitiva, de manera que se proteja el acceso a la tutela judicial efectiva de todos los afectados.

Al respecto, es preciso aclarar que los efectos de esta providencia serán inter partes por las razones antes expuestas y teniendo en cuenta que estos – a diferencia de los inter comunis que se dirigen a personas que conforman una misma comunidad, es decir, un grupo social diferenciado – se conceden a personas que, no haciendo parte de un colectivo común, se enfrentan a un escenario semejante al de la controversia que se busca solucionar<sup>110</sup>, situación esta de las noventa y tres comunidades indígenas, que, aunque diferentes entre sí, se encuentran en similares circunstancias que las de la comunidad Buenos Aires.

8.18. En suma, la Sala concluye que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior desconoció los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, así como a la participación, autodeterminación y debido proceso de la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre, toda vez que dilató de manera injustificada, por un periodo de diez años, la solicitud presentada por esta para obtener su reconocimiento como comunidad indígena singular, adscrita a la etnia Zenú. Igual vulneración de derechos fundamentales se considera respecto de las noventa y tres comunidades que anteceden la solicitud de la aquí accionante.

8.16. En virtud de lo expuesto, la Sala revocará la providencia del dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021)<sup>111</sup> dictada por el Tribunal Superior de Sincelejo, Sala Civil-Familia-Laboral, que confirmó la Sentencia del veintidós (22) de enero de dos mil veintiuno (2021)<sup>112</sup> emitida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre. En su lugar, se concederá el amparo solicitado por la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo,

Sucre respecto de sus derechos a la integridad social, cultural y económica, a la participación democrática, a la autodeterminación y al debido proceso. Adicionalmente, ordenará a la accionada tramitar la petición de la accionante con las garantías propias del caso. Por otro lado, ordenará a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que dé trámite y celeridad a los procesos acumulados y enlistados de manera previa a la solicitud que motivó la presente acción constitucional, en virtud de los efectos inter pares de esta providencia. Esta orden se dará para un periodo mayor de definición al de la aquí accionante, teniendo en cuenta que la entidad accionada deberá diseñar y ejecutar un plan de acción para las noventa y tres comunidades precedentes, de manera equitativa, aunque la solución de la situación fáctica que motiva este pronunciamiento sea necesaria tramitarla con prontitud por la situación apremiante de protección de derechos de quien acudió a la acción de tutela. Finalmente, se advertirá a la demandada no incurrir nuevamente en acciones violatorias de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

## I. DECISIÓN

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

## RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia emitida por el Tribunal Superior de Sincelejo, Sala Civil-Familia- Laboral, el dos (2) de marzo de dos mil veintiuno (2021) en la que confirmó la Sentencia del veintidós (22) de enero de dos mil veintiuno (2021) emitida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, Sucre. En su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la integridad social, cultural y económica, a la participación

democrática, a la autodeterminación y al debido proceso, solicitado por la comunidad indígena Buenos Aires de Sincelejo, Sucre.

SEGUNDO. ORDENAR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, que en un periodo no superior a seis (6) meses, dé trámite y dé respuesta de fondo a la petición de reconocimiento de la comunidad accionante.

TERCERO. ORDENAR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que dé trámite y celeridad a los procesos acumulados y enlistados de manera previa a la solicitud que motivó la presente acción constitucional, teniendo en cuenta los efectos inter pares de esta providencia. Lo anterior en un periodo no superior a dos (2) años y a través de la realización e implementación de un plan o estrategia de descongestión que involucre etapas estrictas del procedimiento, un esquema de priorización y un cronograma específico de acciones en el que se le informe a cada comunidad indígena solicitante una fecha en la cual se emitirá la decisión definitiva frente a su petición.

CUARTO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, en desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, realicen un estricto seguimiento al cumplimiento de esta Sentencia.

QUINTO. ADVERTIR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir nuevamente en conductas similares a fin de evitar el desconocimiento de derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

SEXTO. DESVINCULAR al Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH, al Resguardo indígena Zenú de San Andrés de Sotavento y a la Organización Nacional Indígena

de Colombia – ONIC, por ausencia de legitimación en la causa por pasiva.

SEXTO. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver a folio 1 del cuaderno de primera instancia.

2 Ver a folio 1 del cuaderno de segunda instancia.

3 Sala de Selección de Tutelas Número Seis, conformada por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo y la Magistrada Diana Fajardo Rivera. Auto del 29 de junio de 2021, notificado el 15 de julio de 2021.

4 Ver a folio 1 de la demanda.

5 Ib. Ídem.

6 Ver a folio 2 de la demanda.

7 Ver a folio 2 de la demanda.

8 Ver a folio 3 de la demanda.

9 Ib. Ídem.

10 Contestación del Ministerios del Interior a la acción de tutela de la referencia. Pg. 5.

11 Ib. Ídem. Pg. 6.

13 Escrito de impugnación, folio 3.

14 Ver folios 1-19 del expediente digital de segunda instancia.

15 Ver a folio 1 del cuaderno de segunda instancia.

16 Sentencia de segunda instancia. Pág. 15.

17 La Sala Séptima de Revisión de Tutelas conformada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos.

18 La Corte Constitucional ha reiterado tal posición en su jurisprudencia y así inicialmente en la Sentencia T-380 de 1993 dispuso: “La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos.”. Posteriormente, ésta Corporación en la Sentencia T-601 de 2011 consideró que los derechos de los pueblos indígenas “no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros ni a la sumatoria de estos; y (...) los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos” en cuanto son propiamente fundamentales, y seguidamente en la Sentencia T-973 de 2014 se indicó que, con el objetivo de proteger los principios de diversidad étnica y cultural consagrados en la Constitución “el Estado reconoce a estas comunidades no solo las prerrogativas que están garantizadas a todos los colombianos sino que también les confiere a estas comunidades derechos como entidades colectivas”; en el mismo sentido en la Sentencia T-650 de 2017 se reiteró que “el Estado ha reconocido a las comunidades indígenas, en sí mismas consideradas, determinados derechos fundamentales como entidad colectiva y, a su vez, reconoce que los miembros de la misma gozan de todos los derechos que se garantizan a los colombianos”.

19 Corte Constitucional, Sentencia T-049 de 2013. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, reiterada en la Sentencia T-001 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

20 Sentencia T-112 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

21 Cfr. Sentencias T-379 de 2011, M.P. Huberto Antonio Sierra Porto, T-049 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-148 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

22 “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos

fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos (...)" (Subrayado fuera del texto original).

23 Cfr. Sentencias T-652 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-955 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-880 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-154 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-049 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-001 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-148 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-046 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

24 Ver, entre otras, las sentencias 049 de 2013, T-011 de 2019, T-614 de 2019 y SU-092 de 2021.

25 Sentencias SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

26 El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

27 Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)"

28 “Artículo 13. Funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. Son funciones de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, las siguientes: (...) Llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización”.

29 “Artículo 1. Crear y organizar en la estructura interna del Ministerio del Interior, los siguientes Grupos Internos de Trabajo, para los cuales se establecen las funciones que se relacionan a continuación (...) Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, Grupo de Investigación y Registro (...) 4. Adelantar estudios etnológicos a fin de establecer si los grupos que se reivindican como indígenas constituyen una comunidad o parcialidad indígena

y preparar los respectivos conceptos, emitiendo los actos administrativos respectivos”.

30 Contestación a la acción de tutela por parte del Ministerio del Interior, del 22 de diciembre de 2020. Pág. 5.

31 Al respecto ver Sentencias T-046 de 2021 y T-153-2019. También debe tenerse en cuenta que en casos similares a los sometidos a examen, la Corte también encontró procedente el amparo bajo argumentos similares a los ahora planteados (Sentencias T-737 de 2017 y T-153 de 2019).

32 Sentencia T-046 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

33 Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010, T-136 de 2010 y T-148-2020.

34 Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

35 Sentencia T-172-2020 y T-046 de 2021.

36 Al respecto, se puede consultar la Sentencia SU-217 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa, recientemente reiterada en Sentencias T-112 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-011 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schelsinger y T-148 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

37 Ver a folio 1 de la demanda.

38 Corte Constitucional, Sentencia T-387 de 2013, M.P. María Victoria calle Correa: “Los pueblos indígenas son sujetos de especial protección constitucional. Esta Corte ha advertido que esta protección se deriva de “la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados frente a los pueblos y las personas indígenas; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena (lo que suele denominarse cosmovisión)”. (Sentencia T-235 de 2011 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.) De igual manera, en el auto 004 de 2008, esta Corporación advirtió que los indígenas se encuentran expuestos en el desarrollo del conflicto armado a causa de: “(1) las confrontaciones que se desenvuelven en territorios indígenas entre los actores armados, sin

involucrar activamente a las comunidades indígenas y sus miembros, pero afectándolos en forma directa y manifiesta; (2) los procesos bélicos que involucran activamente a los pueblos y comunidades indígenas, y a sus miembros individuales, en el conflicto armado; y (3) los procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan sus territorios tradicionales y sus culturas”. Y ha establecido que “no son menos de treinta las etnias que en este momento pueden considerarse como en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y del desplazamiento forzado”. (Auto 004 de 2008 MP. Manuel José Cepeda Espinosa)”.

39 Corte Constitucional, Sentencia T-201 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

40 Corte Constitucional, Sentencias T-063 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-001 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

41 Artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

42 Artículo 2, inciso 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

43 Artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

44 Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

de 1989, ratificado por Colombia, mediante la Ley 21 de 1991.

45 Convenio 169 de la OIT, artículo 2.

46 Corte Constitucional, Sentencias T-001 de 2019, T-063 de 2019,

48 Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa.

49 Corte Constitucional, ib. ídem.

50 Ver, entre otras, las Sentencias SU 039 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-903 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T- 745 de 2019, T-236 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-463 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; T-001 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

51 Al respecto ver Sentencias T- 009 de 2013 y T-046 de 2021.

52 Ver Sentencias T-739 de 2017 y T-046 de 2021.

53 Sentencias T-737 de 2017, T- 739 de 2017, T- 011 de 2019 y T-046 de 2021.

54 Aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

55 Cfr. T-046 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

56 Ib. ídem.

57 Ib. ídem.

58 Ib. ídem.

59 Artículo 13 del Convenio 169 de la OIT.

60 Al respecto, el artículo 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General mediante Resolución 61/295 de 2007, dispone que: “Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y

sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.”

61 CortelDH, Sentencia del 31 de agosto de 2001.

62 Sentencia del 13 de noviembre de 2012.

63 CIDH, caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

64 Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

65 Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

66 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

67 Al respecto, ver también la Sentencia T-652 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

68 M.P. Mauricio González Cuervo.

69 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

70 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

71 Sentencia T-737 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

72 M.P. Alberto Rojas Ríos.

73 Reiteración de la Sentencia T-046 de 2021.

74 T-379 de 2019 y T-046 de 2021.

75 Ib. ídem.

76 Corte Constitucional, Sentencia T-514 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

77 Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

78 Ver, entre otras, las Sentencias SU-383 de 2003, C-030 de 2008, T-129 de 2011, C-389 de 2016, SU-133 de 2017, SU- 217 de 2017, T-298 de 2017, T-103 de 2018 y SU-123 de 2018.

79 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

80 Sentencia C-175 de 2009, reiterada en la Sentencia T-384<sup>a</sup> de 2014 y en la Sentencia T-063 de 2019.

81 Sentencias C-891 de 2002 y T-353 de 2014.

82 Sentencia SU-123 de 2018.

83 “Artículo 48. Alcance de las Sentencias en el ejercicio del control constitucional. Las Sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: (...) 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”. Al respecto, cabe resaltar que el numeral transcrito fue declarado exequible de manera condicionada en la Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), bajo el entendido que “las Sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”.

84 “Artículo 36. Efectos de la revisión. Las Sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la Sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”.

85 Sentencias SU-011 de 2018 Ms.Ps. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado y SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

86 Cfr. Providencias SU-1023 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, A-071 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-461 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y SU-037 de 2019 M.P.



Luis Guillermo Guerrero Pérez.

87 Cfr. Sentencias SU-1023 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, SU-913 de 2009 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, SU-254 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, SU-011 de 2018 M.P. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y SU-150 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

88 Cfr. Sentencias SU-388 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, SU-389 de 2005 M.P. Jaime Araújo Rentería, SU-214 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y SU-150 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

89 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

90 Así pues, en la parte resolutive del fallo se dispuso: “Noveno.- Esta Sentencia tiene efectos inter comunis, por lo que las órdenes aquí adoptadas se extenderán a todas las personas víctimas del conflicto armado a quienes se les hubiere dejado en suspenso o negado su derecho a la pensión especial de invalidez consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, invocando razones de sostenibilidad o de protección a los recursos parafiscales de la seguridad social, siempre que COLPENSIONES haya verificado el cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiarios de dicha prestación”.

91 SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

92 Cfr. Auto 071 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

93 Cfr. Sentencias SU-783 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, SU-813 de 2007 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-697 de 2011 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto, SU-214 de 2016 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-100 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y SU-150 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

95 SU-150 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

96 Reiteración tomada de la Sentencia SU-150 de 2021 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

97 SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

98 Cfr. Sentencias SU-214 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos) (efectos inter pares) y SU-011 de

2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado) (efectos inter comunis).

99 Sentencia SU-813 de 2007 M.P. Jaime Araújo Rentería.

100 Ib. Ídem.

101 Ver a folio 4 de la demanda.

102 Sentencia de segunda instancia. Pág. 15.

103 Corte Constitucional, Sentencias T-063 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-001 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

104 Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa.

105 Ver a folio 2 de la demanda.

106 Sentencia T-153 de 2019.

107 Contestación a la acción de tutela por parte del Ministerio del Interior, del 22 de diciembre de 2020. Pág. 5.

108 Ver Sentencia SU-1023 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, citada en la Sentencia T-012 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

109 Sentencia C-461 DE 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

110 Sobre esta diferenciación puede consultarse la Sentencia SU-349 de 2019, la cual indica: “La Sentencia SU-1023 de 2001 fue la primera providencia en la que explícitamente este Tribunal aludió a la aplicación de los efectos “inter comunis”. A través de esta fórmula jurídica, con fundamento en los principios de igualdad y garantía de la supremacía constitucional, en aquellos eventos en los que la decisión de tutela debe hacerse extensiva a todos los sujetos que, junto con las partes del proceso social que se verá directamente impactado por la determinación de la Corte (...) Por su parte, los efectos “inter pares” son aplicados por la Corte Constitucional en aquellos eventos en los que ésta resuelve un problema jurídico relacionado con la interpretación y/o aplicación de un marco normativo concreto, en un contexto fáctico específico. En estos eventos, se dispone que la resolución

que ha dado al asunto debe ser asumida en los casos que, sin integrar necesariamente una misma comunidad, son o llegarán a ser semejantes”. Énfasis agregado.

111 Ver a folio 1 del cuaderno de segunda instancia.

112 Ver a folio 1 del cuaderno de primera instancia.