

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

(...) no resulta razonable que después de seis años de la solicitud de constitución del resguardo, el correspondiente trámite ni siquiera se encuentre en una etapa inicial. Dicha situación claramente atenta contra los derechos fundamentales de la comunidad indígena.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y ESPECIAL PROTECCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Reiteración de jurisprudencia

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

PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS SOBRE SUS TIERRAS Y TERRITORIOS-Derechos que comprende

(i) el derecho a la constitución de resguardos; (ii) el derecho a la protección de las áreas sagradas que las comunidades han ocupado tradicionalmente; (iii) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; (iv) el derecho a disponer y administrar sus territorios; (v) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; y (vi) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica

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

PROCEDIMIENTO DE DOTACIÓN DE TIERRAS A COMUNIDADES INDÍGENAS-Marco normativo

DERECHO AL TERRITORIO-Obligación de las autoridades de tramitar oportunamente las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los pueblos indígenas y tribales

DESARROLLO SOSTENIBLE Y NUEVOS MODELOS DE PROTECCION AMBIENTAL-Buscan mejorar

las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad

PROTECCION Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS HIDRICOS-Sujeción de principios propios del derecho ambiental

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Función y reglamentación del uso del suelo por autoridades municipales y distritales para la protección del medio ambiente

DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE-Hace parte del debido proceso

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Factores que lo determinan

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO DE COMUNIDADES INDIGENAS-Orden a la Agencia Nacional de Tierras dar trámite a las solicitudes de constitución de resguardos indígenas, sin ninguna otra dilación

Referencia: Expediente T-7.986.419

Accionante: Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain

Accionados: Municipio de Mocoa, Concejo Municipal de Mocoa, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -Corpoamazonía- y Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere sentencia al revisar el fallo dictado por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa el 5 de junio de 2020, que a su turno confirmó el dictado por el Juzgado 1° Penal del Circuito para Adolescentes de Mocoa, el 4 de mayo de 2020, en el trámite de la solicitud de tutela de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Solicitud

El Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain<sup>1</sup> presentó solicitud de tutela con el objeto de que fueran protegidos sus derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la vida digna, los cuales estima vulnerados por el Municipio de Mocoa, el Concejo de dicho municipio, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -Corpoamazonía- (en adelante Corpoamazonía) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Lo anterior, toda vez que, por una parte, no se ha procedido a la transferencia del dominio del predio que actualmente ocupa la comunidad, que les fue entregado a título de donación; y por otra, tampoco se ha avanzado en otros procedimientos de legalización de tierras, lo que amenaza también su seguridad como pueblo y aumenta el riesgo de su exterminio.

## 2. Hechos

En síntesis, la solicitud de tutela relaciona los siguientes hechos:

2.1. El Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain se conformó en 1995 por familias del pueblo indígena Siona en situación de desplazamiento forzado, provenientes principalmente del resguardo Buenavista. Es originario de la región de la Amazonía, y se encuentra asentado en los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguízamo, Orito y Mocoa, en el departamento del Putumayo. Su población es de 2.578 personas, aproximadamente, pero se ha visto disminuida de manera sistemática como consecuencia del conflicto armado interno, además su territorio se encuentra pendiente de formalización territorial.

2.2. Debido al desplazamiento forzado del que han sido objeto, el 2 de junio de 2016 la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas incluyó al resguardo Buenavista en el Registro Único de Víctimas y lo reconoció como sujeto de reparación colectiva. A su vez, en 2017 la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente incluyó a la comunidad demandante dentro del informe de caracterización de afectaciones territoriales del resguardo Buenavista.

2.3. El predio en el que se encuentra asentada la comunidad demandante, denominado “María del Mar” (que actualmente pertenece al departamento del Putumayo), está ubicado en la vereda Anamú, aproximadamente a 30 minutos del casco urbano de Mocoa. A través de ACNUR se aportaron recursos de cooperación internacional para que el departamento del Putumayo adquiriera el mencionado inmueble, lo cual se hizo mediante escritura pública del

26 de julio de 2011, con la siguiente anotación específica en cuanto al destino del inmueble: “[...] para la construcción de vivienda de interés social para la población en situación de desplazamiento forzado en el marco de reubicaciones del municipio de Mocoa, Putumayo”.

2.4. Con el fin de facilitar el procedimiento de legalización territorial, el Concejo Municipal de Mocoa, mediante Acuerdo No. 016 del 5 de diciembre de 2014, facultó al alcalde para recibir a título de donación el predio “María del Mar” y hacer su entrega material y jurídica a la comunidad demandante.

2.5. El solicitante sostiene que –si bien algunas familias que hacen parte de la comunidad indígena ocupan el mencionado predio–, la transferencia del dominio al Cabildo no se realizó porque la autorización otorgada por el Concejo Municipal al alcalde expiró el 31 de diciembre de 2014, pese a que esta explícitamente establecía que “con esta donación lo que busca el Departamento del Putumayo, es que este bien público estén (sic) en cabeza del municipio y que el ente municipal, una vez protocolizada la donación, proceda a realizar la entrega del predio al Cabildo Indígena Siona Jay Ziaya Bain, para que la comunidad pueda gestionar la legalización y construcción de resguardos y apropiar de (sic) recursos para subsidios de vivienda para casa de interés social ante el Ministerio del Interior y realizar otras diligencias de acuerdo con sus necesidades”.

2.6. El 26 de octubre de 2018, el gobernador del Cabildo Indígena solicitó al Municipio de Mocoa que se adelantara el trámite para la adjudicación del predio “María del Mar”, refiriéndose también al incumplimiento por casi cuatro años de lo dispuesto en el Acuerdo No. 016 de 2014. El 27 de noviembre de ese año, la Dirección de la Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal manifestó que para proceder a la suscripción del contrato de donación se debía surtir el trámite de determinación de zonas de riesgo, de protección ambiental y rondas hídricas ante Corpoamazonía, elemento importante para la titulación del inmueble. Sin embargo, el accionante considera que dicha respuesta no tiene sustento legal alguno.

2.7. El 17 de diciembre de 2018, Corpoamazonía realizó una visita al predio “María del Mar”. En el respectivo informe técnico, la entidad recomendó “no viabilizar la adjudicación, puesto que este sector es un bosque protector y hace parte de la ronda hídrica del río Afán”. Lo cual, según la comunidad accionante, desconoce los procedimientos especiales de legalización de

territorios indígenas y el trámite particular de constitución de resguardos contenidos en el Decreto 1071 de 2015, así como jurisprudencia de esta Corte.

2.8. El 15 de agosto de 2019, el gobernador del Cabildo solicitó nuevamente al municipio la adjudicación del predio “María del Mar”. Al no obtener respuesta, el 24 de octubre siguiente reiteró la petición y requirió información sobre la etapa en que se encuentra la donación, con la finalidad de garantizar la legalización del territorio en el que se encuentra asentada la comunidad.

2.9. El 27 de noviembre de 2019, el secretario de Gobierno y Política Social de Mocoa le informa que no se había avanzado en la transferencia del dominio del bien puesto que: (i) las facultades otorgadas al alcalde mediante el Acuerdo No. 016 de 2014 ya se habían agotado, y (ii) no se tenía claridad sobre el área total del predio a donar. Sin embargo, no se pronunció sobre el procedimiento a seguir.

2.10. El 6 de diciembre de 2019, el jefe del Parque Nacional Natural Serranía de los Churrumbelos Auka-Wasi, en respuesta a una solicitud presentada por el gobernador del Cabildo, manifestó que una vez revisadas las bases geográficas y cartográficas ambientales –a partir de las bases oficiales del IGAC–, se constató que el predio “María del Mar” pretendido por la comunidad indígena “no se encuentra localizado al interior de algún área registrada e incorporada a la fecha oficialmente por las diferentes autoridades ambientales Registro único Nacional de Áreas Protegidas [...] dicho predio se localiza en distancia calculada de 5.36 km del límite del PNN Serranía de los Churrumbelos Auka-Wasi”.

Trámite ante la Agencia Nacional de Tierras (predio 440-56195)

2.11. El 16 de mayo de 2019, la comunidad accionante reenvió a la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, ANT) una propuesta voluntaria de venta de un predio rural identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 440-56195, (distinto al predio María del Mar) ubicado en el municipio de Mocoa, para que fuera adquirido dentro del programa de dotación de tierras a las comunidades indígenas, y se les adjudicara a su favor.

2.12. El 25 de octubre de 2019, el gobernador del Cabildo solicitó a la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, información sobre los procedimientos de dotación de tierras y constitución de un resguardo indígena a su favor. Específicamente, solicitó que se le indicara el estado

actual de los trámites, los obstáculos jurídicos, técnicos o materiales identificados entregando una copia digital del expediente.

2.13. El 12 de diciembre de 2019, la subdirectora de Asuntos Étnicos de la ANT respondió que la entidad no cuenta con un archivo físico o digital de trámites a favor de la comunidad Siona de Jai Ziaya Bain, excusándose en la precaria entrega de la información realizada por parte del Incoder. A su vez, sostuvo que no se encuentran adelantando ningún procedimiento de adquisición de predios para la comunidad demandante. Así mismo, le solicitó información de los predios ofertados, en caso de que hubieren adelantado negociaciones con algunos propietarios y estos hubieren presentado ofertas voluntarias de venta, según lo dispuesto en el Decreto 1075 de 2015.

2.14. El 3 de febrero de 2020, la ANT, en respuesta a la petición presentada el 16 de mayo de 2019, rechazó la oferta voluntaria para iniciar el proceso de dotación de tierras, con fundamento en que: (i) el documento presentado “no corresponde al formato de actual (sic)” y (ii) la comunidad indígena debe suministrar “la constancia de priorización del predio emitida por las instancias representativas de las comunidades indígenas”. Lo anterior, según la demandante, traslada a la comunidad una carga desproporcionada, pues el pueblo Siona es sujeto de especial protección constitucional y está en riesgo de desaparecer por la falta de acceso al territorio para constituirse en resguardo.

### 3. Pretensiones<sup>2</sup>

3.1. En primer lugar, el Cabildo Indígena demandante solicita que se declare que las entidades demandadas vulneraron los derechos territoriales de la comunidad accionante, debido al incumplimiento de los acuerdos de donación del predio que actualmente ocupa y por la omisión de respuesta sobre el proceso de dotación de tierras para la comunidad.

3.2. En consecuencia, que se ordene al Concejo Municipal y a la “alcaldía de Mocoa” que, en el término máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la sentencia, adelanten los trámites necesarios para culminar con el proceso de donación del predio “María del Mar” en el que actualmente se encuentra asentada la comunidad y asuma todos los gastos por concepto de impuesto predial unificado, impuesto de registro y timbre y los demás a que hubiera lugar.

3.3. En segundo lugar, pide que se ordene a la ANT que, en un plazo máximo de tres meses, finalice los trámites administrativos necesarios para dotar de tierras y constituir un resguardo en favor de la comunidad demandante, so pena de los procesos disciplinarios que se puedan adelantar por la omisión en el manejo y custodia de expedientes de procedimientos de legalización territorial indígena que, según afirma, fue demostrada en los hechos de la demanda.

3.4. Finalmente, solicita que se declare el estado de cosas inconstitucional (en adelante, ECI), en atención a: (i) la masiva y generalizada vulneración de los derechos territoriales de las comunidades indígenas, ocasionada por la prolongada omisión de sus deberes por parte de las autoridades competentes, y (ii) la ausencia de medidas legislativas necesarias para superar las afectaciones que se derivan de una problemática social cuya solución requiere la intervención de distintas entidades del Estado. En ese orden, propone una serie de órdenes<sup>3</sup> para que sean dirigidas a distintas entidades del Estado, con el fin de superar la situación.

#### 4. Respuesta de las entidades demandadas y vinculadas<sup>4</sup>

Mediante Auto del 10 de febrero de 2020 el juez de primera instancia admitió la demanda de tutela y dispuso vincular a las entidades demandadas, para que se pronunciaran al respecto.

##### 4.1. Departamento del Putumayo

La oficina jurídica del Departamento del Putumayo alega falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no es la autoridad responsable de adelantar las actividades relacionadas con la titulación colectiva o la constitución de resguardos indígenas. Señala que lo anterior es competencia de la ANT, como máxima autoridad agraria, según lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. En consecuencia, solicita que se desvincule al departamento del presente proceso.

Adicionalmente, sostiene que la comunidad demandante cuenta con otros mecanismos de defensa para perseguir la garantía de los derechos presuntamente vulnerados, como la acción de cumplimiento.

##### 4.2. Corpoamazonía

El director territorial de Corpoamazonía en el Putumayo manifiesta que, si bien existió una donación que realizó la Gobernación del Putumayo a la Alcaldía de Mocoa y que el Concejo Municipal autorizó la destinación final del respectivo bien, lo cierto es que no se tuvo en cuenta que antes de realizar alguna adjudicación en la que se requiera la manipulación de sectores protegidos, como lo es la construcción de viviendas de interés social, se debe solicitar la autorización de la corporación, que a su vez se encarga de certificar si el inmueble se encuentra dentro de un espacio de reserva forestal, hídrica, ambiental o como bosque protector de la faja paralela de fuente hídrica, como es el caso del predio objeto de la solicitud de tutela, según lo establece el Concepto Técnico CT-DTP-037 del 13 de febrero de 2019.

Señala que el mencionado concepto es resultado de la visita llevada a cabo el 17 de diciembre de 2018, por parte de la entidad. En dicha diligencia se observó que en el sector se encuentran cuatro nacimientos de agua y un amplio bosque que fue intervenido para la construcción de viviendas, situación que no fue autorizada por Corpoamazonía. Adicionalmente, se determinó que el predio se encuentra localizado en zonas que se traslapan con áreas de ecosistemas estratégicos como humedales, cerros, áreas forestales protectoras, áreas de especial importancia ecológica y áreas prioritarias de conservación. Por lo tanto, se recomendó que para la adjudicación del predio se tuviera en cuenta la Resolución No. 1448 del 13 de setiembre del 2018, emitida por la entidad, que señala que se debe respetar la ronda hídrica. En ese orden, dado que el inmueble hace parte de la ronda hídrica del río Afán y a su vez de un bosque protector, no se viabilizó su adjudicación.

De conformidad con lo expuesto, recomienda acatar lo establecido en la resolución mencionada, dado que el predio se encuentra ubicado en una zona de importancia estratégica para la preservación del recurso hídrico. Además, el asentamiento de un grupo de personas que pretenden desforestar el sector para la construcción de vivienda genera un grave peligro para el recurso natural, puesto que se encontraron cuatro nacimientos de agua los cuales deben tener una franja protectora de 100 metros a la redonda, de conformidad con el apartado A del ordinal 1 del art. 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015.

Finalmente, en relación con la respuesta emitida por el Parque Nacional Natural Serranía de los Churrumbelos, sostiene que, si bien lo señalado es cierto, se debe tener en cuenta que también recomiendan a los solicitantes adelantar los trámites necesarios para lograr la



certificación de la CAR correspondiente.

#### 4.3. Municipio de Mocoa

El alcalde de Mocoa sostiene que, en efecto, la donación del predio “María del Mar” por parte del Departamento del Putumayo, destinado para la comunidad demandante, se protocolizó mediante escritura pública el 29 de diciembre de 2014.

Sin embargo, afirma que el Municipio nunca ha desconocido la obligación de hacer la entrega del predio, puesto que acató lo señalado por la Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal en respuesta del 26 de octubre de 2018, en la que señaló, primero, que las facultades otorgadas al alcalde se agotaron el 31 de diciembre de 2014; y segundo, que se requería de un estudio técnico realizado por Corpoamazonía.

Advierte que una vez solicitado dicho trámite, la entidad ambiental recomendó no viabilizar la adjudicación, puesto que el sector es bosque protector y hace parte de la ronda hídrica del río Afán, cuyo fundamento es el Decreto 1077 de 2015, según el cual no procede la legalización de asentamientos que se encuentren ubicados en suelo de protección, en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997. En ese orden, estima necesario que la autoridad competente evalúe tal situación. Aunado a ello, revisados los planos del municipio relacionados con la ronda hídrica, se observa que el predio se encuentra en área de prevención ambiental.

En consecuencia, aduce que el municipio no ha desconocido los derechos fundamentales alegados, dado que ha adelantado las actuaciones necesarias para adjudicar el predio. Sin embargo, no puede contrariar las normas ambientales sobre la materia.

Finalmente, afirma que carece de legitimación en la causa por pasiva. Sin embargo, este argumento no fue objeto de ningún desarrollo, sino que se hizo una relación de referencias jurisprudenciales.

#### 4.4. Concejo Municipal de Mocoa

El presidente del Concejo Municipal de Mocoa sostiene que, en su momento, se expidió el Acuerdo No. 016 de 2014, por medio del cual se facultó al alcalde de la época para recibir en donación el predio en cuestión de propiedad del departamento del Putumayo y entregarlo a

la comunidad demandante. No obstante, señala, revisado el acuerdo se evidencia que las mencionadas facultades expiraron.

En relación con esto, afirma que el ordinal 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 dispone que es atribución del Concejo reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del Concejo. Así, expone que la entidad se encuentra en disposición de tramitar el proyecto de acuerdo que presente el alcalde para dar continuidad al trámite final de entrega del bien objeto de la presente tutela. Además, una vez presentado y realizado su estudio, el Concejo Municipal, en caso de cumplirse los requisitos de ley, podrá facultar al alcalde para que, agotados los respectivos procedimientos administrativos, entregue el inmueble a la comunidad indígena.

#### 4.5. Agencia Nacional de Tierras

La oficina jurídica de la ANT manifiesta que el gobernador del Cabildo Indígena demandante ha elevado sendas peticiones con el fin de que se protejan sus derechos y a todas se les ha dado respuesta de fondo, las cuales, en algunos casos, han sido negativas.

En efecto, en relación con la petición presentada el 16 de mayo de 2019, en la que se propone el predio identificado con folio de matrícula 440-56195 para constituir el resguardo, la entidad, el 16 de diciembre de 2019, respondió a la propietaria del bien que la comunidad indígena debe “adelantar el proceso de constitución hasta la elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de la tierra, donde se consigne la necesidad de tierra a favor de la comunidad indígena, previo a dar continuidad al trámite de compra de predio ‘Lote Rural’ si a ello hubiere lugar”, de conformidad con las normas sobre la materia, en específico el artículo 2.14.7.3.10 del Decreto 1071 de 2015.

Por su parte, respecto de la petición del 21 de marzo de 2014, mediante la cual la comunidad Jai Zaiya Bain solicitó la constitución del resguardo, se logró verificar un rezago documental por parte del Incoder, por lo que se procedió a requerir el respectivo expediente al grupo de gestión documental de la Dirección de Asuntos Étnicos de la agencia, para identificar la última actuación realizada, con el fin de dar respuesta al demandante sobre lo necesario para continuar el correspondiente trámite.

Aclara, que el 10 de diciembre de 2019 el grupo de gestión documental de la Dirección de

Asuntos Étnicos respondió que el caso debía ser escalado al “PAR considerando que no se encuentra en las bases de consulta”. En consecuencia, se le informó al solicitante que, debido a la imposibilidad de ahondar en lo requerido, puesto que no se encuentra en los registros de la ANT, le fue solicitada al Patrimonio Autónomo de Remanentes (PAR) del Incoder información al respecto, con el propósito de que se remitan los documentos correspondientes o, en su defecto, se emita la certificación de “no existencia”, en virtud del artículo 36 del Decreto 2363 de 2015.

Finalmente, sostiene que la tutela es improcedente. En primer lugar, “porque la Corte Constitucional ha dictado numerosas providencias en las que, además de declararse el ECI”, se han impartido distintas órdenes a la ANT, las cuales se han venido cumpliendo; y en segundo lugar, porque, con base en los compromisos adquiridos por la entidad, producto de los acuerdos de la minga realizada en mayo de 2019, en el proceso de priorización de comunidades indígenas, la comunidad Siona Jai Ziaya Bain se encuentra priorizada para el 2021.

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado 1° Penal del Circuito para Adolescentes de Mocoa, mediante fallo del 4 de mayo de 2020 resolvió “denegar por improcedente” el amparo solicitado. Lo anterior, al considerar que no cumple con el requisito de inmediatez puesto que, además de que han transcurrido “más de cuatro años” desde la ocurrencia de la presunta vulneración, no se evidenció que la comunidad se encuentre inmersa en circunstancias particulares que justifiquen la tardanza en la presentación de la tutela. Tampoco se demostró un perjuicio actual o permanente que afecte sus derechos fundamentales, dado que en este momento sus miembros se encuentran asentados en el predio “María del Mar” y no hay amenaza de desalojo, por lo que no hay necesidad urgente de intervención por parte del juez constitucional.

Aunado a ello, aduce que el demandante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, pues puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para la protección de sus derechos. Además, señala que no se cumplen los requisitos jurisprudenciales para conceder un amparo transitorio, pues no se advierte urgencia, inminencia o gravedad en el reclamo señalado.

## 2. Impugnación

Inconforme con la decisión adoptada, el accionante presentó impugnación cuestionando la actuación de Corpoamazonía al no recomendar la adjudicación del predio “Maria del Mar”, pues con ello dicha entidad está desconociendo la calidad de autoridad ambiental de las comunidades indígenas. Además, sostiene que se están atribuyendo competencias que no le son propias en el marco del procedimiento especial de donación con destinación específica de predios a la comunidad demandante. Lo anterior, sumado a que, en virtud del Decreto 1071 de 2015, los resguardos indígenas cumplen una función ecológica de la propiedad colectiva, velando por la protección de los recursos naturales.

Afirma igualmente que el municipio desconoce la naturaleza de la pretensión territorial del Cabildo, al señalar que se trata de un trámite de adjudicación, cuando en realidad lo que se busca es la culminación del proceso de donación para lograr la transferencia del dominio a la comunidad indígena, y así poder constituir el respectivo resguardo. En ese sentido, aduce que la señalada entidad no tiene competencia para adjudicar predios rurales y que tampoco se está en el escenario de “legalización de asentamientos”, pues esto es función de la ANT, en virtud del artículo 3 del Decreto 2363 de 2015.

En cuanto al incumplimiento del requisito de inmediatez, sostiene que el juez pasó por alto que actualmente se siguen vulnerando los derechos fundamentales alegados y que han sido las entidades estatales las que han puesto cargas exageradas y contrarias a la ley, por lo que resulta inminente la intervención del juez constitucional para conjurar el perjuicio irremediable que se está ocasionando.

Señala que, contrario a lo sostenido por el juez de primera instancia, la omisión de transferencia de dominio del predio en cuestión, la obstaculización ilegal al exigir trámites que no son aplicables al caso concreto y la falta de garantías para la formalización de su territorio, son motivos suficientes para que se amenace la supervivencia de la comunidad y sus posibilidades de vivir de manera digna.

También afirma que la comunidad ha sido pacífica en el reclamo de sus derechos como lo sostiene el fallo de primera instancia, pues el gobernador del Cabildo ha sido persistente en la promoción de pronunciamientos por parte de distintas entidades estatales y ha habido una gestión permanente por parte de las autoridades indígenas en el impulso de los trámites

administrativos, pero la dilación injustificada se atribuye a las distintas demandadas. Bajo ese orden, reiteran que, según lo ha señalado esta Corte, los derechos alegados son imprescriptibles.

Adicionalmente, sostiene que esta Corte, así como el ordenamiento internacional, ha reconocido la relevancia que tiene el territorio para la supervivencia de las comunidades indígenas. Por tanto, señala que es de suma importancia que el juez de tutela reconozca que hay una vulneración sistemática de estos derechos y que se hace necesaria la culminación del trámite de transferencia del predio “María del Mar”, además que conmine a Corpoamazonía a evitar la obstaculización de la respectiva formalización con maniobras ilegales. De igual manera, que ordene a la ANT que, en un término razonable, resuelva sobre la constitución del correspondiente resguardo, así como la dotación de tierras.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia interamericana sobre la materia, según la cual, para garantizar el derecho no basta con que existan los procedimientos administrativos, pues cuando hay demoras injustificadas, estas se tornan en un obstáculo para la materialización de la respectiva garantía, tal como lo establece el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH).

Finalmente, reitera las pretensiones expuestas en la solicitud de tutela.

### 3. Sentencia de segunda instancia

La Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, mediante sentencia del 5 de junio de 2020, confirmó el fallo impugnado.

Sostiene que, si bien se cumplen los requisitos de procedencia de la tutela, en específico inmediatez y subsidiariedad, lo cierto es que no solo el plazo y las condiciones impuestas por la asamblea departamental para el proceso de donación no se cumplieron, sino que no es posible que se adelanten proyectos de vivienda de interés social en el predio “María del Mar”, debido a la afectación de las fuentes hídricas de la zona y la protección de la que es objeto.

Afirma sobre el particular que la pretensión respecto de dicho bien no está llamada a prosperar pues, aunado a lo expuesto, a pesar de que la comunidad tenía una expectativa de entrega, esta no se puede materializar apartándose de la legalidad. En esa medida, es

necesario que se cumplan las normas y procedimientos previstos, pues también están en juego derechos ambientales e incluso la misma comunidad se vería expuesta a peligros de autorizarse la construcción en áreas no aptas para ello.

Por lo tanto, advierte que las entidades demandadas no han vulnerado los derechos fundamentales de la parte demandante, si se tiene en cuenta que todos los escritos de petición han sido resueltos, y, aunque algunos han derivado en respuestas negativas, en ellos se les indica el procedimiento a seguir.

En lo relacionado con la declaración del ECI, sostiene que esta pretensión se fundamenta en afirmaciones generales que no se concretan en hechos específicos de los que se pueda predicar una afectación puntual al derecho territorial alegado, frente a lo cual se puedan tomar medidas precisas.

Finalmente, respecto de la pretensión encaminada a que la ANT adelante el proceso de dotación de tierras con el fin de constituirse en resguardo, el juez de segunda instancia no hizo pronunciamiento alguno.

### III. ACTUACIONES REALIZADAS EN SEDE DE REVISIÓN

#### 1. Amicus curiae

El 16 de febrero de 2021, la Secretaría General remitió al despacho el escrito de amicus curiae presentado por Camilo Niño Izquierdo, secretario técnico de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI).

Luego de referirse al alcance de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas, particularmente en lo relacionado con el derecho al territorio y a la necesidad de no revictimización como garantía de no repetición en el derecho fundamental al territorio, sostiene que, si bien la tutela es un mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, en este caso la acción constitucional es la única vía que tiene la comunidad indígena para materializar sus garantías constitucionales.

Lo anterior, puesto que, según afirma, las entidades estatales encargadas de proteger los mencionados derechos han incurrido en demoras injustificadas en el trámite de adjudicación de tierras, por lo tanto, es claro que no ha habido una respuesta adecuada a la situación.

Bajo ese orden, considera que el hecho que se estén desconociendo las garantías fundamentales de sujetos de especial protección constitucional deriva en el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, si se tiene en cuenta que dada la situación en que se encuentra la comunidad, la intervención del juez constitucional es necesaria.

Aunado a ello, sostiene que Corpoamazonía pasa por alto que sus conceptos no son oponibles a la comunidad indígena, puesto que sus autoridades también tienen la calidad de autoridades ambientales. Bajo esa línea, afirma que la conservación del medio ambiente ha sido una función que históricamente han ejercido dichos pueblos.

Adicionalmente, sostiene que, a través de los años, el pueblo indígena Siona ha sido objeto de distintas afectaciones que lo ha puesto en riesgo de extinción por causa, entre otras, del conflicto armado. Afirma que, en efecto, en el Auto 004 de 2009 esta Corte reconoció a la comunidad en cuestión como uno de los 36 grupos expuestos a desaparecer y que, por lo tanto, se trata de una población frágil y excluida, razón por la que merece una protección reforzada.

En línea con lo anterior, aduce que la comunidad indígena demandante se encuentra fuertemente ligada al territorio y, por lo tanto, la obstaculización en la garantía de este derecho pone en riesgo su existencia. En consecuencia, afirma que se deben dictar órdenes al Estado con el objetivo de superar esta afectación. De igual manera, considera que el análisis realizado por los jueces de instancia desconoce los estándares internacionales sobre la materia. Así, solicita que se revoquen estos fallos y, en su lugar, se amparen los derechos de la demandante.

## 2. Pruebas en sede de revisión

Mediante Auto del 7 de abril de 2021, la Sala consideró necesario recaudar algunas pruebas con el fin de verificar los supuestos de hecho que originan la presente solicitud<sup>5</sup>.

Vencido el término otorgado para allegar lo solicitado, la Secretaría de esta Corporación remitió al despacho las respuestas enviadas por la Agencia Nacional de Tierras, el Parque Nacional Natural Serranía de los Churrumbelos Auka-Wasi, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Mocoa

## 2.1. Agencia Nacional de Tierras

La ANT, a través de su oficina jurídica, manifiesta que el trámite de la solicitud de dotación de tierras presentada por la comunidad demandante se encuentra en etapa preliminar. Lo anterior, toda vez que: (i) debe realizarse primero la transferencia de dominio del inmueble “Maria del Mar” al cabildo, para dar paso a la constitución del respectivo resguardo. Sin embargo, Corpoamazonía no avala dicha situación; y (ii) la continuidad del procedimiento de compra del “Lote Rural” está supeditada a la entrega de documentos por parte de la comunidad, los cuales ya fueron solicitados y son necesarios de conformidad con las leyes sobre la materia.

## 2.2. Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi

La entidad, a través de su apoderado, manifiesta que el predio “Maria del Mar” no se encuentra localizado en ninguna área que se encuentre en el Registro de Áreas protegidas.

## 2.3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la entidad sostiene que el predio “María del Mar” no se encuentra ubicado en zona de “reserva forestal, ni de importancia ambiental, o de distinciones internacionales”. Sin embargo, recomienda que se consulte con las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en el área, como Corpoamazonía.

En efecto, afirma que “es importante mencionar que, este Ministerio se pronuncia sobre la presencia de Reservas Forestales de orden nacional, por lo tanto, para solicitar la certificación de si el predio en cuestión se encuentra en reservas forestales regionales u otras categorías de áreas protegidas según lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010, recogido por el Decreto 1076 de 2015, se sugiere realizar la consulta a las autoridades ambientales con jurisdicción en el área, caso la Corporación Autónoma Regional del Amazonas – CORPOAMAZONÍA y Parques Nacionales Naturales de Colombia, según corresponda, para que atiendan lo referente de acuerdo a sus competencias”.

## 2.4. Municipio de Mocoa

El alcalde del municipio afirma que se adelantaron todos los trámites necesarios para hacer la transferencia del predio “María del Mar”, pero que no se pueden desconocer las normas



ambientales al respecto. Por lo tanto, afirma que se sostuvo una reunión con Corpoamazonía y la ANT para tratar de buscar una alternativa jurídica que permitiera solucionar el asunto. Sin embargo, la Sala pone de presente que no se aportó ninguna prueba que indique la fecha en la que se realizó la reunión, si la parte demandante asistió ni cuál fue el resultado de esta.

Adicionalmente, manifiesta que la decisión de no hacer la respectiva transferencia del dominio, con base en el concepto de Corpoamazonía, se sustenta en lo dispuesto por el artículo 35 del Decreto 1075 de 2015, la Ley 388 de 1997 y las Resoluciones 1336 de 2017 y 1148 de 2018, dictadas por la señalada entidad, normas en las que se establece que las rondas hídricas son reconocidas como suelo de protección.

2.5. La comunidad indígena y Corpoamazonía guardaron silencio.

#### IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

##### 1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de la Sala Cuarta de Revisión, es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

##### 2. Problema jurídico

Si bien la comunidad demandante alega como vulnerados también sus derechos al mínimo vital y a la vida digna, la Sala advierte que la presunta afectación tiene origen en la no entrega de tierras. Por lo tanto, corresponde a esta Corte determinar si el Municipio de Mocoa, el Concejo Municipal de Mocoa y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –Corpoamazonía–, vulneraron los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva del Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain, toda vez que no se ha procedido a la transferencia del dominio del predio “Maria del Mar” que actualmente ocupa la comunidad.

En igual sentido, se debe determinar si se vulneraron los derechos fundamentales al territorio, al debido proceso y a la propiedad colectiva por parte de la Agencia Nacional de

Tierras, al no haber avanzado en el trámite de dotación de tierras para la comunidad, ni en el de constitución del respectivo resguardo.

Igualmente se deberá determinar, respecto de todas las demandadas, si vulneraron el derecho de petición de la comunidad accionante ante la falta de respuesta a la solicitud de constitución de resguardo.

Para dilucidar la cuestión planteada, se abordarán los siguientes temas: (i) los derechos fundamentales y la especial protección de los pueblos indígenas, (ii) el territorio y el derecho a la propiedad colectiva, (iii) las comunidades indígenas, las políticas de desarrollo sostenible y el medio ambiente, (iv) el régimen legal del procedimiento de dotación de tierras a las comunidades indígenas, y (v) el régimen legal de protección ambiental aplicable. Finalmente, se analizará (vi) el caso concreto.

### 3. La especial protección de los pueblos indígenas. Reiteración jurisprudencial<sup>6</sup>

El artículo 7 de la Constitución señala que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. En concordancia con dicha disposición, el artículo 8 establece la obligación estatal y de los particulares de brindar protección a la riqueza cultural del país. De igual manera, el artículo 330 dispone que, de conformidad con la Constitución y la ley, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados de acuerdo con los usos y costumbres de sus comunidades.

Así, es claro el reconocimiento que la Constitución brinda a la diversidad étnica, como manifestación de la multiculturalidad y pluralismo de la sociedad colombiana, a través de la integración de las comunidades indígenas a las visiones y procesos de las mayorías. En igual sentido, les garantiza la participación en los asuntos que les conciernen para, de esta manera, proteger sus derechos como minorías y el desarrollo de acuerdo con sus propias costumbres y valores<sup>7</sup>.

El Convenio 169 de la OIT, por su parte, establece el deber del Gobierno de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a asegurar a las respectivas comunidades los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, en pro de la permanencia de su cultura

y diversidad<sup>8</sup>.

De conformidad con lo expuesto, en la Sentencia T-380 de 1993 se precisó que la protección de las garantías de los pueblos étnicos es de carácter imprescindible para lograr la supervivencia y permanencia de su cultura como parte de la identidad nacional<sup>9</sup>.

En igual sentido, la Corte ha establecido la necesidad de reforzar la protección de las comunidades étnicas debido a la discriminación histórica de la cual han sido objeto; a las distintas presiones e intervenciones sobre sus territorios a causa de intereses económicos de la sociedad mayoritaria; al desconocimiento y en ocasiones ausencia de respeto por sus costumbres, cosmovisión, organización social y percepción de desarrollo y bienestar; y al impacto del conflicto armado, entre otros<sup>10</sup>.

#### 4. Territorio y derecho a la propiedad colectiva<sup>11</sup>

El derecho a la propiedad colectiva de las comunidades indígenas sobre sus territorios es una garantía<sup>12</sup> que permite hacer efectivos sus derechos fundamentales, entre estos, la autonomía y la autodeterminación y, especialmente, la integridad, la identidad étnica y cultural<sup>13</sup>, el abastecimiento económico y, por ende, preservar su supervivencia<sup>14</sup>, en cuanto posibilita acceder a sus medios de subsistencia tradicionales y desarrollar sus prácticas ancestrales<sup>15</sup>. Esta garantía tiene sustento constitucional en los artículos 58, 63, 286, 329 y 330 de la Constitución, en los artículos 13, 14, 15, 16, 17 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT, así como en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De acuerdo con la Constitución, el derecho al territorio implica la protección estatal a formas de propiedad diversas a la individual o particular (artículo 58 CP); las tierras de estos grupos étnicos son inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 63 CP); y se proclama el respeto por la autonomía y autodeterminación de las poblaciones en el ámbito territorial donde se desenvuelve su cultura y se definen sus intereses políticos, religiosos, económicos y jurídicos, así como el derecho a administrar los recursos (artículos 287, 329 y 330 CP).

En el marco internacional, según el Convenio 169 de la OIT, el Estado debe respetar la importancia especial que para las comunidades indígenas reviste su relación con la tierra o el territorio, según corresponda (artículo 13 Convenio 169). En consecuencia, les asiste, entre

otras garantías, el respeto por los derechos a la propiedad y posesión de las áreas que han ocupado tradicionalmente (artículo 14 ib.); el derecho a participar en la utilización, explotación<sup>16</sup> y conservación de los recursos naturales renovables que existan en los mismos (artículo 15.1 ib.); el derecho a participar en los beneficios derivados del aprovechamiento de los recursos que se encuentren en sus territorios (artículo 15.2 ib.); y la garantía de ser indemnizados de forma equitativa y proporcional por los daños causados por terceros en desarrollo de dichas actividades (artículo 15.2 ib.). Adicionalmente, ante programas agrarios nacionales se debe garantizar a las poblaciones interesadas condiciones equivalentes de las que disfruten otros sectores de la población (artículo 19.2 ib.)<sup>17</sup>.

Aunado a ello, en desarrollo de este derecho se debe impedir que personas extrañas a los pueblos indígenas se aprovechen de las costumbres de estos o de su desconocimiento de las leyes, entre otros fines, para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras que les pertenecen (artículo 17 Convenio 169). A lo que se agrega la protección contra todas las intrusiones o usos no autorizados en sus tierras y, bajo esta premisa, ante la ocurrencia de estos hechos, resulta posible imponer sanciones. En todo caso, los gobiernos deben tomar medidas para impedir ese tipo de infracciones (artículo 18 ib.).

Según la jurisprudencia constitucional, “[e]ntre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. [...] Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”<sup>18</sup>. Así, el territorio para estas poblaciones no se define únicamente en términos geográficos, si bien su demarcación juega un papel vital para su protección jurídica y administrativa, lo cierto es que este derecho abarca aquellos lugares ocupados ancestralmente<sup>19</sup>.

## El derecho a la propiedad colectiva<sup>20</sup>

Desde el punto de vista material, el derecho de los pueblos originarios a la propiedad colectiva de los territorios implica una especial relación con la tierra, a la que se ha hecho referencia en el Convenio 169 de la OIT, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la de esta Corporación. Esa relación involucra a sus antepasados,

sus cultivos, sus dioses, y a la interdependencia entre el territorio, la autonomía, la subsistencia y la cultura<sup>21</sup>. La especial relación de los pueblos con sus territorios ha sido reconocida por la Corte Constitucional desde sus primeros pronunciamientos<sup>22</sup>.

Por esas razones, la propiedad colectiva del territorio por parte de los pueblos indígenas se opone a la idea del derecho privado que concibe la tierra como objeto de disposición, apropiación, uso y abuso, una concepción de pertenencia mutua entre ser humano y territorio.

Como se explicó en la Sentencia T-005 de 2016, la idea de la ancestralidad como “título” de propiedad desarrollada en la Sentencia T-235 de 2011 fue reiterada en los fallos T-282 y T-698 del mismo año, precisándose que: “[...] el término “título” se utiliza entre comillas porque no es del todo posible categorizar la propiedad del territorio colectivo con un vocablo propio del derecho civil de corte romano. Los atributos del territorio colectivo se derivan de ese continuum entre cultura, autonomía y territorio que ha sido puesto de presente por la jurisprudencia”.

En la Sentencia C-371 de 2014, reiterando la decisión T-693 de 2011, la Corte señaló que, de acuerdo con los artículos 13 y 14.1 del Convenio 169 de 1989, la protección constitucional del territorio no se restringe a los terrenos adjudicados de forma colectiva a los grupos étnicos, sino que también abarca los lugares de significación religiosa, ambiental o cultural para ellos, así como la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna otra manera, aunque estén por fuera de los límites físicos de los títulos colectivos (efecto expansivo del territorio).

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, el Convenio 169 de la OIT regula lo concerniente a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades tribales (en Colombia, las demás comunidades étnicamente diferenciadas) en la Parte II, que va de los artículos 13 al 19.

Entre los distintos aspectos relevantes del Instrumento, el numeral 1° del artículo 13 señala que “[a]l aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán 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”. A su

vez, el artículo 15 se refiere al derecho a participar en la administración, utilización y conservación de los recursos dentro de sus territorios; a la consulta antes de cualquier programa de prospección o explotación de estos, a participar de los beneficios de esos proyectos y a recibir una indemnización equitativa en caso de que se causen daños como consecuencia de estos. Y el 16 se relaciona con la obligación de obtener su consentimiento previo, libre e informado, previa la realización de cualquier medida que implique una movilización hacia fuera de su territorio colectivo<sup>23</sup>.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha asociado el derecho a la propiedad al artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, acerca de la propiedad, uso y goce de bienes, siempre destacando las notas especiales que tiene la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, sobre sus tierras y territorios<sup>24</sup>.

De lo expuesto, cabe concluir que la especial relación de los indígenas con su territorio, y la pertenencia mutua de los pueblos a sus tierras y de estas a esos pueblos, es el fundamento esencial del derecho al territorio colectivo, previo a cualquier reconocimiento estatal. Es esa la razón por la cual ha explicado la Corte Constitucional, en armonía con la Corte IDH, que la posesión ancestral del territorio, antes que los títulos que conceden los Estados, constituye el fundamento del derecho; que la tardanza en la titulación comporta una violación al derecho (preexistente a esos procedimientos) y que, por otra parte, estas reglas deben aplicarse con especial precaución frente a comunidades que han sido víctimas de despojo y desplazamiento, es decir, cuya posesión ancestral se ha visto suspendida por motivos ajenos a su voluntad.

En las Sentencias T-955 de 2003 y T-698 de 2011 se hizo referencia a algunas de las consecuencias derivadas del reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva, en términos de derechos y obligaciones de los pueblos étnicamente diferenciados. Así, además de las prerrogativas consagradas en el Convenio 169 de 1989, se consideró que estos tienen los deberes de (i) usar, gozar y disponer de los recursos existentes en los territorios, con criterios de sustentabilidad; (ii) obtener autorizaciones de las autoridades ambientales para explotaciones forestales persistentes, con fines comerciales; (iii) garantizar al máximo la persistencia de los recursos naturales, al hacer uso de ellos; y (iv) conservar, mantener o propiciar la regeneración de la vegetación protectora de las aguas, dar un uso adecuado a

ecosistemas frágiles, como manglares y humedales, y proteger las especies de flora y fauna silvestre en vías de extinción.

Por su parte, en la Sentencia T-693 de 2011, la Sala Séptima de Revisión recordó el conjunto de derechos que se derivan de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios: (i) el derecho a la constitución de resguardos; (ii) el derecho a la protección de las áreas sagradas que las comunidades han ocupado tradicionalmente; (iii) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de los resguardos; (iv) el derecho a disponer y administrar sus territorios; (v) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; y (vi) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica<sup>25</sup>.

En ese orden de ideas, la Sala reitera que, de acuerdo con la Sentencia T-235 de 2011, las notas definitorias del derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio por parte de las comunidades indígenas son su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, y la ancestralidad de la posesión como “título” de propiedad. Además, el aspecto de que el concepto de territorio no se restringe a la ubicación geográfica de una comunidad o un resguardo indígena, sino que se asocia al concepto de ámbito cultural de la comunidad<sup>26</sup>.

Sin embargo, hay territorios que no han sido objeto de posesión permanente por razones ajenas a los pueblos indígenas, como la violencia (en el caso colombiano, especialmente el desplazamiento forzado), la ocupación de los territorios por agentes económicos o debido al carácter nómada o seminómada de ciertas comunidades. En esos eventos, no es válido negar los derechos asociados al territorio, pues ello supondría una nueva violación a sus derechos fundamentales, que afectaría mayormente a quienes ya se encuentran en circunstancias de debilidad.

Entonces, el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos protegen tanto a las comunidades que cuentan con un título estatal, como a las que no lo han obtenido. Esta última circunstancia, las más de las veces, se origina en la negativa o la negligencia de las autoridades públicas en el reconocimiento, defensa y protección de la garantía a la propiedad colectiva. En consecuencia, constituye en sí misma, una violación de derechos fundamentales.

## 5. Régimen legal del procedimiento de dotación de tierras a comunidades indígenas

La Ley 160 de 1994<sup>27</sup>, estableció como uno de sus objetivos la dotación de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, a beneficiarios de programas especiales que establezca el Gobierno nacional y a las comunidades indígenas<sup>28</sup>. Esto en el marco de una reforma de la estructura social agraria.

En esa línea, el artículo 12 de la citada ley, estableció como función del entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) realizar programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios, para redistribuirlas en favor de comunidades indígenas, entre otros. A su vez, estudiar las necesidades de tierras de estos grupos para constituir, ampliar, sanear y reestructurar los respectivos resguardos.

Bajo ese orden, el artículo 31 estableció que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) podrá adquirir mediante negociación directa predios de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el fin de dar cumplimiento a los objetivos de la mencionada ley para las “comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente”.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 1071 de 2015<sup>29</sup>, estableció el procedimiento para la adquisición de tierras en el marco de lo expuesto. En efecto, el artículo 2.14.6.1.130, establece prácticamente lo mismo que se mencionó en el párrafo anterior.

Así, para la selección de predios por parte del Incoder el señalado decreto establece que dicha entidad debe adelantar las diligencias necesarias para determinar la aptitud agropecuaria de los predios propuestos u ofrecidos en venta, dispondrá la entrega por parte de los interesados de los planos que permitan la identificación del bien, elaborados conforme a los requisitos técnicos exigidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y se ordenará su avalúo, siempre que los inmuebles cumplan con las condiciones mínimas señaladas por el Consejo Directivo del instituto<sup>31</sup>.

En igual sentido, en el trámite de adquisición de predios, el instituto debe realizar estudios y visitas y solicitar planos, lo cuales tienen que contar con el correspondiente relleno predial, elaborado conforme a lo dispuesto en el citado decreto. A su vez, contratar los avalúos y



llevar a cabo las demás diligencias que se requieran para la selección y aptitud de conformidad con los fines de reforma agraria de inmuebles rurales. Puede requerir al IGAC y a otras entidades públicas o privadas los informes, o certificaciones que considere pertinentes. El Incoder podrá aceptar los mencionados documentos y otros medios de prueba que allegue el propietario y verificará que estos hayan sido elaborados de conformidad con las exigencias técnicas establecidas en la ley<sup>32</sup>. Para ello, se sigue a su vez, lo establecido en el capítulo 4 del título 6 del Decreto 1071 de 2015.

En lo que tiene que ver específicamente con la dotación y titulación de tierras a comunidades indígenas para la constitución de sus resguardos, el título 7, parte XIV del decreto en comento, desarrolla el respectivo procedimiento. Señala que el Incoder en coordinación con los cabildos y autoridades tradicionales “adelantará estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierra de las comunidades indígenas con el objeto de determinar los diferentes aspectos relacionados con la posesión, tenencia, propiedad, concentración, distribución y disponibilidad de las tierras; el uso y aprovechamiento de las que estuvieren ocupando y el cumplimiento de la función social de la propiedad en las tierras de resguardo, conforme a los usos, costumbres y cultura de la respectiva comunidad; la calidad, condiciones agrológicas y uso de los suelos; el tamaño y distribución de la población, su situación socioeconómica y cultural; la infraestructura básica existente, y la identificación de los principales problemas y la determinación cuantificada de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, que permitan al Instituto y demás entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, obtener una visión clara y precisa de un determinado territorio y de su población para adoptar y adelantar los programas pertinentes”<sup>33</sup>.

El decreto en cuestión establece que el trámite se puede iniciar de oficio por parte del instituto, o a solicitud del ministerio del Interior o de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena<sup>34</sup>. Esta debe ir acompañada de una información básica relacionada con la ubicación, vías de acceso y croquis del área que se pretende, entre otras. Luego de recibida o cuando el proceso haya sido iniciado por el Incoder, se conformará un expediente que va a contener las diligencias administrativas y comunicaciones relacionadas con el asunto.

Una vez abierto el expediente, el instituto debe incluir en sus proyectos anuales la visita y los estudios necesarios. En el evento de que sea un caso urgente se le debe dar prioridad. La

fecha de la visita se le comunicará a quien haya realizado la solicitud y una vez llevada a cabo se levanta un acta suscrita por los funcionarios y las autoridades de la comunidad indígena. A su vez, esta debe contener datos básicos del terreno y el número de familias que lo habitan, entre otros. Luego se sigue adelante con las demás etapas establecidas en el Decreto 1071 de 2015.

En el caso específico de adquisición de predios de propiedad privada por parte del Incoder para la constitución de resguardos indígenas, el mencionado decreto señala que se debe seguir el mismo procedimiento dispuesto en el título 6 de la parte 14 del libro 2 antes desarrollado y se ordenará incluir la adquisición de los predios y mejoras necesarios en los proyectos de programación anual respectiva<sup>35</sup>. Luego de realizada la adquisición, se debe proceder según lo expuesto en los artículos 2.14.7.3.7. y 2.14.7.3.8, a saber, el instituto expedirá la resolución de constitución de resguardo a favor de la respectiva comunidad indígena, la cual para casos de adquisición de tierras de propiedad privada constituye título traslativo de dominio. A su vez, esta debe ser publicada y notificada al representante de la respectiva comunidad indígena.

Igualmente, una vez adquiridos los inmuebles correspondientes se debe seguir con el trámite establecido en el decreto, el cual incluye la entrega material del bien a título gratuito a la comunidad indígena respectiva para su administración y distribución equitativa entre las familias que la conforman<sup>36</sup>. En igual sentido, se dispone que en caso de que la comunidad no de cumplimiento a la función ecológica de la propiedad sobre sus terrenos, conforme a sus usos y costumbres se deben adoptar los correctivos a los que haya lugar.

Finalmente, es preciso recordar que según lo establece el Decreto 2363 de 2015 (artículo 38), por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con asuntos de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la mencionada agencia.

En efecto el artículo 27 de este último decreto citado, establece como una de las funciones de la Subdirección de Asuntos Étnicos de la ANT la de ejecutar planes de atención a las comunidades indígenas en lo que tienen que ver con programas de titulación colectiva, constitución de resguardos y adquisición de predios para la respectiva dotación de tierras, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios. A su vez, debe preparar

los respectivos acuerdos, según lo previsto en el libro 2, parte 14, título 7 del Decreto 1071 de 2015, el cual ya fue expuesto en párrafos anteriores.

Se considera de gran relevancia insistir en que la ANT tiene la obligación constitucional y legal de atender las necesidades relacionadas con el territorio de las comunidades indígenas. En efecto, así los señala el artículo 4.26 del Decreto 2363 de 2015 al establecer como una de sus funciones “ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras”.

#### 6. Régimen legal de protección ambiental aplicable al caso objeto de estudio

El Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible) establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio nacional y definir las políticas y regulaciones sobre recuperación, conservación, protección, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el objeto de asegurar un desarrollo sostenible. A su vez, señala que este aplica a las personas naturales y jurídicas y a las entidades del sector ambiente, incluidas las Corporaciones Autónomas Regionales<sup>37</sup>.

La parte segunda del decreto se refiere a las reglamentaciones. El título segundo del mismo aborda específicamente lo que tiene que ver con la biodiversidad y su capítulo primero desarrolla lo relacionado con la flora silvestre, el cual se divide en distintas secciones y una de ellas (sección 18) se refiere a la conservación de los recursos naturales en predios rurales.

Bajo esa línea, se establece cómo se debe llevar a cabo la protección de las aguas y su aprovechamiento, señalando que los propietarios de los predios se encuentran obligados a no alterar su flujo natural o cambio de su lecho o cauce como resultado de la construcción o desarrollo de actividades que no se encuentren amparadas por un permiso o concesión; no incorporar cuerpos extraños, basuras o desechos y contribuir con su mantenimiento, entre otros deberes<sup>38</sup>.

A su vez, en relación con la conservación de los bosques, entre otras medidas, el decreto dispone que se debe mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales

protectoras. Estas son: (i) los nacimientos de fuentes de agua en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia; (ii) una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua; y (iii) los terrenos con pendientes superiores al 100%<sup>39</sup>.

La citada sección también establece obligaciones en cuanto a la protección y conservación de la fauna terrestre y acuática. A su vez, respecto de los suelos establece que se debe evitar la salinización, compactación, erosión y en general su degradación. No construir o realizar obras que no fueren indispensables para la producción agropecuaria en los terrenos que tengan vocación, entre muchas otras<sup>40</sup>.

Por interesar a la causa, en la medida en que la comunidad Siona manifestó la intención de construir vivienda de interés social en el predio “María del Mar”, también se debe estudiar lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Este tiene como objetivo lograr la ejecución de la política pública en materia de desarrollo territorial y urbano del país, teniendo en cuenta el uso eficiente y sostenible del suelo, así como las condiciones de acceso y financiación de vivienda.

La sección cuarta del capítulo primero del título dos, que desarrolla lo relacionado con la planeación para el ordenamiento territorial, en específico, el tema de las actuaciones para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas sin urbanizar en suelo urbano y de expansión urbana, establece que se deben excluir de actuaciones de urbanización las zonas clasificadas como suelo de protección de conformidad con el artículo 35 de la Ley 388 de 1997<sup>41</sup>.

Por su parte, este último dispone que el suelo de protección ya sea urbano, de expansión rural, entre otros, es aquel que por sus características geográficas o ambientales, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Esta clasificación hace referencia entre otros, a los ecosistemas estratégicos, dentro de los cuales se encuentran:

“[...] f) Las áreas forestales protectoras del recurso hídrico, que trata el Artículo 2.2.1.1.18.2

del decreto 1076 de 2015, a saber:

1. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.

2. Una faja no inferior a 30 metros de ancha, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua;

h) Las rondas hídricas que comprende la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos, quebradas, arroyos y alrededor de los lagos y depósitos naturales de agua, hasta de treinta (30) metros de ancho, aplicable para las áreas urbanas y núcleos poblados.

Para la cabecera urbana del Municipio de San Miguel de Agreda de Mocoa, se define una faja paralela de treinta (30) metros establecido (sic) a partir de la delimitación de Sector 1 de la Resolución No. 447 de 2017. Para las demás fuentes hídricas en escala municipal (1 :25.000), se determinó la faja paralela a partir de la delimitación geomorfológica de áreas inundables. Todas las fuentes hídricas permanentes o intermitentes existentes en el Municipio de San Miguel Agreda de Mocoa y no visualizadas en la cartografía, pero verificadas en campo [...]”.

Así, una vez estudiadas las normas aplicables y que resultan relevantes para la causa que en esta oportunidad se analiza, se pasa a hacer una breve referencia del debido proceso administrativo para luego resolver el caso concreto.

7. Breve referencia al plazo razonable como componente esencial del derecho al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

Al referirse al artículo 29 de la Constitución, esta Corte ha sostenido que el debido proceso se entiende como un conjunto de garantías establecidas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección de cualquier persona en el marco de una actuación judicial o administrativa, en el sentido de respetar sus derechos, permitiendo la correcta aplicación de justicia. Lo anterior, partiendo de la base de que la norma citada, efectivamente, dispone que el debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas<sup>43</sup>.

En línea con lo anterior, se ha reconocido que el debido proceso administrativo comprende también un conjunto de garantías como, por ejemplo, que los procedimientos se lleven a cabo sin dilaciones injustificadas<sup>44</sup>.

En ese sentido, se advierte que el ordenamiento jurídico generalmente establece los plazos en los que se deben cumplir o adelantar las respectivas etapas de las actuaciones. En efecto, en aquellos trámites administrativos que involucren intereses de comunidades étnicas, se ha sostenido que el deber de materializar el debido proceso conlleva la obligación estatal de garantizar el reconocimiento, titulación y delimitación de la propiedad colectiva en un plazo razonable<sup>45</sup>.

Así, para determinar dicha razonabilidad la Corte ha señalado que se deben verificar tres elementos: (i) la complejidad del trámite; (ii) la actividad procesal del interesado; y (iii) la conducta de las autoridades competentes<sup>46</sup>. Por lo tanto, se ha afirmado que una demora prolongada en los procedimientos implica una vulneración del debido proceso administrativo. Esto resulta de mayor importancia cuando se involucran comunidades indígenas, pues la mora en la resolución de los respectivos trámites, además de prolongar la ausencia de certeza sobre sus derechos territoriales, también afecta el ejercicio de otras garantías fundamentales.

## 8. Breve referencia a los requisitos jurisprudenciales para la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

La jurisprudencia constitucional ha precisado que para que proceda la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) se deben evidenciar ciertos requisitos, a saber: “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;

(vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”<sup>47</sup>.

Además, ha reconocido que estos criterios no son taxativos, pues se permite al juez constitucional valorar a su vez las circunstancias específicas de cada caso. En concreto, se deben evaluar los factores mencionados a la luz de la situación fáctica que se estudia en cada oportunidad. De igual manera, se ha establecido que no es indispensable que se demuestren los seis requisitos expuestos. En ciertos eventos, puede que se identifiquen solo algunos de manera grave, e incluso se pueden evidenciar otro tipo de circunstancias relevantes para decretar el ECI<sup>48</sup>.

## 9. Caso concreto

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a examinar, en primer lugar, si las autoridades públicas accionadas vulneraron los derechos fundamentales al territorio y a la propiedad colectiva del Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain, en cuanto no han transferido el dominio del predio que la comunidad actualmente ocupa.

En segundo lugar, si la ANT vulneró los derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo, al no haber avanzado en el trámite de dotación de tierras para la comunidad indígena, así como de constitución del respectivo resguardo.

En el expediente se evidencia que mediante Acuerdo No. 016 del 5 de diciembre de 2014, el Concejo Municipal de Mocoa facultó al alcalde para recibir a título de donación el predio “María del Mar” y hacer su entrega material y jurídica a la comunidad accionante. No obstante, a pesar de que la autorización otorgada por el Concejo Municipal explícitamente establecía que “con esta donación lo que busca el Departamento del Putumayo, es que este bien público estén (sic) en cabeza del municipio y que el ente municipal, una vez protocolizada la donación, proceda a realizar la entrega del predio al Cabildo Indígena Siona Jay Ziaya Bain, para que la comunidad pueda gestionar la legalización y construcción de resguardos y apropiar de recursos para subsidios de vivienda para casa de interés social ante el Ministerio del Interior y realizar otras diligencias de acuerdo con sus necesidades”, esto no se llevó a cabo, dado que la autorización otorgada al alcalde en el respectivo acuerdo expiró el 31 de diciembre de 2014.

Posteriormente, el 26 de octubre de 2018, el gobernador del Cabildo Indígena le solicitó al Municipio de Mocoa que se adelantara el trámite para la adjudicación del predio “María del Mar” (que en la actualidad es propiedad del Departamento del Putumayo), refiriéndose también al incumplimiento por casi cuatro años de lo dispuesto en el Acuerdo No. 016 de 2014. Sin embargo, la Dirección de la Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal de la referida entidad manifestó que, para proceder a la suscripción del contrato de donación, se debía surtir el trámite de determinación de zonas de riesgo, de protección ambiental y rondas hídricas ante Corpoamazonía.

El 17 de diciembre de 2018, Corpoamazonía realizó una visita al predio “María del Mar”. En el respectivo informe técnico la entidad recomendó “no viabilizar la adjudicación, puesto que este sector es un bosque protector y hace parte de la ronda hídrica del río Afán”. No obstante, en agosto y octubre de 2019, el gobernador del Cabildo requirió que se le indicara en qué etapa se encontraba el procedimiento de donación, con la finalidad de garantizar la legalización del territorio del asentamiento de la comunidad.

El 27 de noviembre de 2019, el secretario de Gobierno y Política Social de Mocoa le manifestó que no se había avanzado en la transferencia del dominio del bien puesto que (i) los términos del Acuerdo No. 016 de 2014 se encontraban vencidos y (ii) no se tiene claridad sobre el área total del predio a donar.

Por su parte, Corpoamazonía manifestó que si bien existió una donación que realizó el Departamento del Putumayo al Municipio de Mocoa y que el Concejo Municipal autorizó la destinación final del respectivo bien, lo cierto es que no se tuvo en cuenta que antes de realizar alguna adjudicación en la que se requiera la manipulación de sectores protegidos, como lo es la construcción de viviendas de interés social, se debe solicitar la autorización de la entidad. Esta, a su vez, se encarga de certificar si el predio se encuentra dentro de un espacio de reserva forestal, hídrica, ambiental o como bosque protector de la faja paralela de fuente hídrica, como es el caso del predio objeto de tutela, según lo establece el Concepto Técnico CT-DTP-037 del 13 de febrero de 2019. Por lo tanto, recomendó no viabilizar su adjudicación, dado que el bien se encuentra ubicado en una zona de importancia estratégica para la preservación del recurso hídrico, y el asentamiento de un grupo de personas que pretenden desforestar el sector para la construcción de vivienda genera un grave peligro para el recurso natural.



En lo que tiene que ver con el trámite ante la Agencia Nacional de Tierras, se observa que el 16 de mayo de 2019 el demandante presentó ante la entidad una propuesta voluntaria de venta de un predio rural para que fuera adquirido dentro del programa de dotación de tierras a las comunidades indígenas, a favor del Cabildo. Aunado a ello, el 25 de octubre de 2019, presentó petición ante la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, requiriendo información sobre los procedimientos de dotación de tierras y constitución de un resguardo indígena a su favor.

En relación con el proceso de dotación de tierras, el 16 de diciembre de 2019, la ANT le respondió a la propietaria del bien en cuestión, que se logró evidenciar que la comunidad indígena debe adelantar el proceso de constitución de resguardo de conformidad con las normas sobre la materia, en específico el numeral 2.14.7.3.10 del Decreto 1071 de 2015.

También, que en el proceso de estudio de las peticiones presentadas se logró verificar que el 21 de marzo de 2014, la comunidad indígena solicitó la constitución de un resguardo. Sin embargo, el 10 de diciembre de 2019, el grupo de Gestión Documental de la Dirección de Asuntos Étnicos respondió que el caso debía ser escalado al “PAR considerando que no se encuentra en las bases de consulta”.

Así, de las circunstancias fácticas anotadas, lo primero que advierte la Sala es que se acreditan los requisitos de procedencia de la tutela toda vez que:

(i) De un lado, se cumple con la legitimación en la causa según lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, puesto que la acción constitucional la ejerce, por medio de apoderado, el Cabildo Indígena directamente afectado en contra de entidades públicas, a saber: el Municipio de Mocoa, el Concejo Municipal de Mocoa, Corpoamazonía y la Agencia Nacional de Tierras, a quienes se les atribuye la vulneración de los derechos alegados<sup>49</sup>.

(ii) De otro lado, las últimas actuaciones adelantadas por el demandante ante las entidades accionadas ocurrieron en noviembre de 2019 y febrero de 2020, mientras que la demanda fue presentada el día 7 de febrero de 2020, por lo que se entiende acreditado el requisito de inmediatez.

Finalmente, (iii) en relación con el requisito de subsidiariedad, se debe recordar que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la eficacia e idoneidad de los medios de

defensa disponibles debe valorarse en cada caso concreto, en atención a las circunstancias particulares del accionante. La condición de sujetos de especial protección constitucional y de debilidad manifiesta de la comunidad indígena, en este caso, son relevantes para analizar si los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y efectivos.

En efecto, esta Corte ha sostenido que se entiende satisfecho el requisito de subsidiariedad en casos como el presente, teniendo en cuenta “(i) la especial protección que predica la Constitución hacia los pueblos indígenas; y (ii) la barrera de acceso a la propiedad colectiva por el retardo en el proceso de constitución de resguardo indígena, entendido como un problema de orden jurídico-administrativo que, eventualmente, puede comprometer la eficacia de los derechos fundamentales de cada miembro de la comunidad, por ejemplo, la salud, la vida, la identidad cultural y étnica, el debido proceso administrativo, entre otros”<sup>50</sup>.

Adicionalmente, esta corporación ha precisado que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo de protección en aquellos casos en los que la dilación injustificada en el procedimiento de constitución, ampliación, restructuración y saneamiento del resguardo indígena, podría derivar en la violación de derechos fundamentales de los miembros de la comunidad indígena<sup>51</sup>.

De conformidad con lo expuesto, para la Sala es claro que se cumple con el requisito de subsidiariedad. En efecto, la comunidad accionante presentó reiteradas peticiones con el objeto de que sus pretensiones fueran resueltas, pero la ANT se limitó a responderlas de manera negativa con base en argumentos formales, sin dar solución de fondo al asunto ni indicar los pasos a seguir para la continuación del trámite. Además, la solicitud inicial de constitución del resguardo fue presentada en el 2014, es decir, hace más de seis años. No obstante, no se han producido en el presente caso actos administrativos<sup>52</sup> susceptibles de control de legalidad ni de cumplimiento, cuyo ejercicio permita restablecer los derechos vulnerados. Ahora bien, la acción de cumplimiento respecto del Acuerdo Municipal de autorizaciones al alcalde para la transferencia del dominio del predio “María del Mar”, no conduciría a la satisfacción de las principales pretensiones relacionadas con la constitución del resguardo.

Aunado a ello, no se puede pasar por alto que el demandante es una comunidad indígena

que además es víctima del conflicto armado. Bajo ese orden, se considera que exigirle acudir a otros mecanismos para lograr la protección de sus derechos puede ser desproporcionado, más si se tiene en cuenta que por más de seis años ha buscado la garantía de estos y, como lo mencionaron en la demanda, se encuentra en riesgo de desaparición debido a que no ha logrado solucionar su problema de ausencia de territorio para la constitución de su resguardo. En consecuencia, como se mencionó, se encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad.

Superados los requisitos de procedencia, entra la Sala a resolver el primer problema jurídico planteado. Al respecto, se advierte que, como lo manifestaron los demandantes en el escrito de tutela, en relación con el predio “María de Mar” que en principio debía ser objeto de donación, este se requiere, entre otras, para la construcción de vivienda de interés social y en efecto así lo mencionó también Corpoamazonía. En sede de revisión se trató de confirmar esta situación, pero la comunidad indígena no allegó respuesta.

Lo anterior resulta de gran importancia puesto que, si bien, en principio, esta Corte ha reconocido que las comunidades indígenas pueden establecer un manejo ambiental en sus territorios de conformidad con sus usos y costumbres, lo cierto es que, según el concepto de Corpoamazonía, el predio se encuentra localizado en zonas que forman parte de áreas de ecosistemas estratégicos, como humedales, cerros, áreas forestales protectoras, áreas de especial importancia ecológica y áreas prioritarias de conservación, en las que se debe respetar la ronda hídrica del río Afán que se encuentra en el lugar.

Por lo tanto, el hecho de que se pretenda destinar el predio para la construcción de vivienda plantea el problema de que este tipo de proyectos podría implicar distintas intervenciones en el ecosistema, como por ejemplo, las eventuales talas de árboles, construcción de redes para la prestación de servicios públicos, utilización de ciertos materiales de construcción, entre otras actividades, por lo que podría generar un impacto ambiental importante, no solo en la ronda hídrica del río Afán, sino en el territorio a su alrededor más allá de los terrenos que se asignarían a la comunidad demandante.

En consecuencia, cabría admitir, en principio, que la actuación de Corpoamazonía se enmarca en su deber legal, de conformidad con la normativa sobre la materia, y que el concepto emitido por la entidad sería oponible a la comunidad demandante, puesto que lo

que se pretende es la protección ambiental de la zona. Sin embargo, el hecho de que el predio objeto de tutela se encuentre dentro de un espacio de reserva forestal, hídrica, ambiental o formando parte del bosque protector de la faja paralela de fuente hídrica, conforme al Concepto Técnico CT-DTP-037 del 13 de febrero de 2019, y que, por lo mismo, no resulte viable la construcción de vivienda en dicho inmueble, de ello no se sigue necesariamente que deba suspenderse o cancelarse el proceso de transferencia de su dominio a la comunidad, por cuanto, como puede leerse en el Acuerdo Municipal No. 016 del 5 de diciembre de 2014, su transferencia tenía un objeto mucho más amplio. En efecto, el Acuerdo Municipal establece:

“[...] con esta donación lo que busca el Departamento del Putumayo, es que este bien público estén (sic) en cabeza del municipio y que el ente municipal, una vez protocolizada la donación, proceda a realizar la entrega del predio al Cabildo Indígena Siona Jay Ziaya Bain, para que la comunidad pueda gestionar la legalización y construcción de resguardos y apropiar de recursos para subsidios de vivienda para casa de interés social ante el Ministerio del Interior y realizar otras diligencias de acuerdo con sus necesidades” (negritas fuera de texto).

El Convenio 169 de la OIT, establece que “[l]os gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”. A su vez, el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006, en su preámbulo reconoce la “importancia de la colaboración entre los miembros, las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las comunidades indígenas y locales, así como otros interesados en promover la ordenación forestal sostenible”.

Se deben reconocer igualmente los conocimientos tradicionales de los pueblos étnicos, así como sus prácticas en la ordenación de recursos con el fin de promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible, esencial para el bienestar cultural, económico y físico de las poblaciones indígenas.

Por tanto, es necesario tener en cuenta el punto de vista de las comunidades indígenas y lograr una verdadera cooperación al momento de adoptar medidas medioambientales. Esto, con el fin de proteger a los pueblos indígenas y, por supuesto, el medio ambiente en general.

Bajo esa línea, se ha reconocido que es imperativo atender, comprender y promover las prácticas y usos tradicionales de estos pueblos, cuando corresponda en favor del medio ambiente.

Sin embargo, en el caso bajo estudio no se tiene claro si, en efecto, se va a realizar la construcción de vivienda de interés social, actividad que, en principio, no es propia de las tradiciones de los pueblos étnicos. Tampoco se tiene evidencia sobre el manejo ambiental que pretende llevar a cabo la comunidad para la protección del medio ambiente según sus usos y costumbres.

Ahora, para la Sala es evidente que esta falta de claridad es atribuible a las autoridades competentes quienes no han dialogado con la comunidad acerca de estas cuestiones, no han explorado otras alternativas de uso y no han ofrecido soluciones de vivienda acordes con las prácticas culturales de estos pueblos. En efecto, se observa que no han adelantado ninguna actuación orientada a examinar estos asuntos para buscar soluciones que respondan a las necesidades de este grupo étnico, ya sea para la constitución de su resguardo o la ejecución de proyectos de vivienda conforme a sus tradiciones.

Por lo tanto, no se tiene certeza acerca de si el uso del predio en cuestión por parte de la comunidad demandante se va a ajustar a un objetivo ecológico razonable y de desarrollo sostenible. Además, se insiste, la finalidad de reconocer y lograr la cooperación ambiental con las comunidades indígenas es precisamente la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de estos pueblos.

Contrario a esto, lo que se evidencia es una alerta por parte de las autoridades ambientales sobre los inconvenientes de la adjudicación del respectivo predio, debido, precisamente, al grave impacto ambiental que puede generar su intervención en la ronda hídrica del río Afán. Por lo tanto, la Sala no encuentra adecuado que se ordene adelantar los trámites necesarios para que se de cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo No. 016 de 2014, pues se desconocerían, no solo las normas aplicables, sino también la jurisprudencia constitucional al respecto.

Sin embargo, para la Sala se presenta una evidente inacción por parte de las autoridades

competentes en este caso, y un incumplimiento grave de sus obligaciones frente a los derechos de las comunidades indígenas. Lo anterior, si se tiene en cuenta que, además de lo ya expuesto, el Acuerdo Municipal citado no tiene por objeto exclusivo destinar el predio “María del Mar” a vivienda, sino que señala un objeto más amplio. En esa medida, su transferencia no necesariamente afecta el medio ambiente pues podría formar parte del resguardo aunque para usos compatibles con este.

En otras palabras, se observa que, en principio, la entrega del predio a la comunidad, por sí sola, no implica afectación ambiental alguna. Por lo tanto, es posible afirmar que los mecanismos de protección en este escenario se deben activar una vez la comunidad indígena manifieste su voluntad de emprender actividades que puedan impactar de manera negativa el medio ambiente.

En efecto, el objeto del Acuerdo Municipal, se reitera, es amplio e incluye la satisfacción del derecho al territorio de la comunidad indígena. Por tal razón, les generó una expectativa legítima en el sentido de acceder a la propiedad del predio, no solo por lo establecido en su texto, sino por sus antecedentes y por lo consignado en la respectiva escritura pública. En ese orden, la Sala considera que, para dar solución al asunto y, a su vez, proteger la mencionada expectativa, es necesario que se convoque una mesa de trabajo entre las autoridades municipales de Mocoa, Corpoamazonía, la Agencia Nacional de Tierras y la comunidad indígena demandante, con el fin de que se logre encontrar una vía que permita la entrega del predio “María del Mar”. En caso de que esto no sea posible, que se busque una alternativa que permita garantizar el derecho a la propiedad colectiva del Cabildo Indígena demandante. Incluso, dependiendo de las características del terreno mencionado, las autoridades podrían evaluar la razonabilidad de transferir el inmueble a la ANT para que esta, a su vez, adjudique tierras equivalentes o superiores con destino al resguardo y al proyecto de vivienda del pueblo accionante.

Ahora, frente al segundo problema jurídico planteado, relacionado con la solicitud de constitución del resguardo y el trámite de dotación de tierras que se adelanta ante la ANT, se observa que el Decreto 1071 de 2015 establece que para el señalado proceso, el propietario del bien debe entregar ciertos documentos que permitan la identificación y delimitación del respectivo predio. A su vez, la comunidad indígena tiene que cumplir con ciertos deberes según lo dispuesto en el decreto, como se vio en la parte motiva.

Sin embargo, en esta oportunidad, si bien la ANT sostiene que ya se puso en contacto con la propietaria del bien en cuestión para que se le entregaran los documentos necesarios para iniciar el trámite y que estos no se han allegado, lo cierto es que no mencionan de qué documentos se trata de manera específica. Lo anterior resulta relevante, puesto que no se sabe si son documentos que en cierta medida, la entidad, en el marco de sus competencias, puede conseguir y, por tanto, impulsar el proceso, como por ejemplo documentos que contengan información sobre el nombre, ubicación y propietario del inmueble, linderos y colindancias por cada punto cardinal, área y topografía, vías de acceso e internas, cercas y servidumbres, entre otros, o, en definitiva se trata de elementos que solo el particular puede aportar.

En línea con lo anterior, el hecho de que la propietaria del bien no aporte los documentos requeridos, no puede ser un argumento suficiente para que la ANT no siga adelante con el respectivo proceso, si se tiene en cuenta que el Decreto 1071 de 2015 señala que es deber de la entidad tener un papel activo en estos procesos, ya que tiene el deber legal, según el Decreto 2363 de 2015, de satisfacer las necesidades en materia de tierras de las comunidades indígenas y adelantar los trámites respectivos para que ello ocurra.

Aunado a ello, en respuesta a la demanda de tutela, la entidad afirmó que se había logrado evidenciar que la comunidad indígena debe “adelantar el proceso de constitución hasta la elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de la tierra, donde se consigne la necesidad de tierra a favor de la comunidad indígena, previo a dar continuidad al trámite de compra de predio ‘Lote Rural’ si a ello hubiere lugar”, de conformidad con las normas sobre la materia, en específico el artículo 2.14.7.3.10 del Decreto 1071 de 2015.

Esta respuesta desconoce que la comunidad demandante ya había realizado tal solicitud y que por problemas interadministrativos no se le dio el trámite correspondiente. Además, tal afirmación permite evidenciar que no es claro cuáles son las exigencias o los documentos que debe allegar la comunidad para que se continúe con los respectivos procesos, desconociendo que el Decreto 1071 de 2015 es claro en señalar las actuaciones que deben adelantar los grupos étnicos y cuales están a cargo de las entidades competentes. Lo anterior cobra aun más relevancia si se tiene en cuenta que, en virtud del artículo 2.14.7.2.2 del mencionado decreto, la autoridad encargada tiene la obligación de llevar a cabo el estudio socioeconómico antes señalado.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se considera pertinente reiterar que el ordenamiento jurídico ha impuesto una serie de obligaciones específicas sobre estos asuntos a la ANT y así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte. En efecto, mediante el Auto 004A de 2021, se recordó que el artículo 4.26 del Decreto 2363 de 2015, antes mencionado, establece como función de la entidad citada “[e]jecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras”. Aunado a ello, el artículo 27.7 señala que la Subdirección de Asuntos Étnicos de la entidad debe “[a]delantar las funciones relacionadas con la protección de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, de conformidad con el Libro 2 Parte 14 Título 20 del Decreto 1071 de 2015.

En línea con lo anterior, y según lo precisó el citado auto, dentro de las obligaciones estatales a cargo de la ANT, se encuentra la de dar respuesta de fondo a las solicitudes de las comunidades indígenas relacionadas con la garantía de sus derechos al territorio y a la propiedad colectiva. Al tratarse de peticiones con claro fundamento constitucional, la ANT debe asumirlas de manera rigurosa en cumplimiento de sus deberes relacionados con la protección de las garantías que la Constitución y la ley le reconocen a los pueblos étnicos.

En esa medida, es claro que en este caso hubo una violación de los derechos alegados por parte del Cabildo Indígena demandante, pues como se mencionó en líneas anteriores, los obstáculos o demoras injustificadas, más en aquellos casos en que las comunidades solicitantes son víctimas del conflicto armado, implican un claro desconocimiento de sus garantías constitucionales. En consecuencia, la ANT debe poner en marcha las medidas necesarias para continuar con el respectivo trámite o, en su defecto, buscar una alternativa que permita seguir adelante con el proceso de dotación de tierras.

Ahora, en lo que tiene que ver con la solicitud de constitución del resguardo presentada por la comunidad demandante, se advierte que también hay una vulneración de sus derechos, específicamente, del derecho fundamental al debido proceso administrativo, según se expuso en párrafos anteriores.

Se reitera que, como ya fue mencionado, el debido proceso administrativo implica no solo dar una respuesta de fondo a las solicitudes ciudadanas, sino a su vez actuar de manera



diligente y sin dilaciones injustificadas. En caso de que los peticionarios sean comunidades indígenas, estos deberes conllevan la obligación por parte del Estado de garantizar los derechos sobre el territorio en un plazo razonable. Igualmente, se precisó que este se determina teniendo en cuenta (i) la complejidad del trámite; (ii) la actividad procesal del interesado; y (iii) la conducta de las autoridades competentes.

En el presente asunto, se advierte que el trámite solicitado ante la ANT, a saber, la constitución del resguardo, no representa una alta complejidad que requiera un tiempo considerable para su solución. En igual sentido, se advierte que la comunidad demandante ha adelantado la actividad procesal necesaria para impulsar el respectivo proceso. Finalmente, la respuesta de la agencia demandada se ha limitado a justificar su inactividad, señalando que no tiene registro de la solicitud y que está activando los procesos internos correspondientes para dar solución, pero sin llegar a una respuesta de fondo. Esto, a pesar del tiempo transcurrido.

En efecto, si bien la ANT sostiene que elevaron la respectiva solicitud al PAR del Incoder a fin de ubicar el respectivo expediente, lo cierto es que la solicitud se presentó hace más de seis años sin que se hubiere iniciado aún el proceso. Es claro entonces que, a pesar de los inconvenientes administrativos, el tiempo que ha transcurrido sin que se haya brindado respuesta a la comunidad indígena, no se considera razonable, por lo que resulta evidente la vulneración del derecho al debido proceso administrativo.

Adicionalmente, la actuación de la entidad demandada implica un desconocimiento de sus deberes pues, como se mencionó anteriormente, tiene la obligación constitucional y legal de atender las necesidades relacionadas con el territorio de las comunidades indígenas, según lo dispuesto en el artículo 4.26 del Decreto 2363 de 2015. Por lo tanto, si bien se puede entender que en el proceso de liquidación del Incoder y creación de la agencia en cuestión, la transferencia de documentos haya resultado traumática, lo cierto es que no resulta razonable que después de seis años de la solicitud de constitución del resguardo, el correspondiente trámite ni siquiera se encuentre en una etapa inicial. Dicha situación claramente atenta contra los derechos fundamentales de la comunidad indígena. Por lo tanto, la ANT debe adelantar todo lo que esté a su alcance para darle trámite al asunto, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

Cabe precisar que si bien la ANT afirma que, de conformidad con los acuerdos que fueron resultado de la minga de 2019, la comunidad demandante iba a ser priorizada en 2021, lo cierto es que luego de transcurrido la mayor parte del año en curso, al parecer los avances en ese sentido son mínimos. Esto si se tiene en cuenta que, como se mencionó, independientemente de las razones de la demandada, ni la solicitud de constitución del resguardo ni el proceso de dotación de tierras, han tenido progreso alguno, lo que claramente va en contravía de la mencionada priorización y evidentemente vulnera los derechos de la comunidad accionante, como se indicó en líneas anteriores.

En consecuencia, la Sala procederá a revocar el fallo de segunda instancia para, en su lugar, conceder el amparo solicitado. Igualmente, impartirá una serie de órdenes que permitan la articulación institucional entre las entidades públicas encargadas de la protección de los derechos al territorio y a la propiedad colectiva.

Adicionalmente, en cuanto a la pretensión de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, conforme con la jurisprudencia constitucional<sup>53</sup>, si bien se ha presentado un evidente desconocimiento de los derechos fundamentales de la comunidad accionante, el asunto no brinda los suficientes elementos que permitan señalar fallas estructurales para acceder a la solicitud de declarar el ECI.

En otras palabras, no hay certeza sobre una vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales puesto que, si bien se podría afirmar que con la situación planteada en la demanda se pueden afectar distintos derechos, lo cierto es que el asunto se centra en las garantías al territorio y a la propiedad colectiva de la comunidad accionante, en particular.

Finalmente, han pasado más de seis años desde la adopción del Acuerdo Municipal que ordenaba la entrega material del predio “María del Mar” al Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain y, así mismo, desde la solicitud de la constitución del resguardo. Tal mora es atribuible, entre otros factores, a un problema de transferencia documental entre entidades, que al parecer está siendo solucionado. Además, existe un régimen legal para llevar a cabo los programas de dotación de tierras y constitución de resguardos, y la ANT asumió una serie de compromisos con las comunidades indígenas orientados a satisfacer sus necesidades más apremiantes, entre ellos el de priorizar al pueblo demandante para el año 2021.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, el 5 de junio de 2020, mediante la cual se confirmó el fallo dictado por el Juzgado 1° Penal del Circuito para Adolescentes de Mocoa, el 4 de mayo de 2020, en el trámite de la solicitud de tutela promovida por el accionante, contra el Municipio de Mocoa, el Concejo Municipal de Mocoa, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía -Corpoamazonía- y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo del Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain.

SEGUNDO.- ORDENAR al Municipio de Mocoa, a Corpoamazonía y a la Agencia Nacional de Tierras, que, en el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta sentencia, inicien los trámites correspondientes para la transferencia del dominio del predio “María del Mar” a la comunidad accionante, o la adjudicación de otro u otros predios, de tal manera que se le garantice su derecho a la propiedad colectiva.

TERCERO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del presente fallo, adopte todas las medidas necesarias para: (i) informar a la comunidad indígena accionante

el estado actual del trámite de constitución del resguardo, así como los documentos necesarios que deba aportar para continuar con el mismo; (ii) continuar con el trámite de dotación de tierras a la comunidad indígena demandante; e (iii) iniciar el proceso de constitución del resguardo de la comunidad en cuestión. Este debe culminar a favor de la comunidad indígena en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia.

CUARTO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria general

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA T-387/21

COMUNIDAD INDIGENA-Elementos para que proceda traslado o reubicación/USO DEL SUELO-  
Problemas y conflictos socio-ambientales (Aclaración de voto)

(...), a la Corte le correspondía analizar dos elementos adicionales. El primero, al no tratarse de un territorio ancestral, el alcance de la política de reubicación colectiva para restablecer los derechos de la comunidad indígena y la reconstrucción de su tejido social y cultural. Segundo, desarrollar dogmáticamente la tensión que subyace en relación con la preservación del medio ambiente.

Referencia: Expediente T-7.986.419.

Acción de tutela interpuesta por el Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain contra el

Municipio de Mocoa, el Concejo de la misma ciudad, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Corpoamazonía) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me llevan a aclarar el voto en la Sentencia T-387 de 2021, adoptada por la Sala Cuarta de Revisión, en sesión del 10 de noviembre del mismo año.

1. La providencia en mención amparó los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de familias del pueblo indígena Siona en situación de desplazamiento forzado, quienes no gozaban de garantías de seguridad jurídica sobre un predio que les permitiera reconstruir adecuadamente su vida en comunidad.

Las entidades demandadas negaban la transferencia del título de dominio del predio conocido como María del Mar (ocupado por la comunidad desde 1995) porque la Alcaldía de Mocoa no tenía autonomía para recibir el inmueble a título de donación y con posterioridad transferirlo a sus ocupantes. Más adelante, los argumentos para oponerse a la titulación del terreno se concentraron en su traslape con un espacio de reserva forestal e hídrica. A esta postura, la ANT agregó fallas interadministrativas en el proceso de dotación de tierras y constitución del resguardo indígena que le impedían verificar la existencia de un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de la tierra previo a la adjudicación de un inmueble.

Para resolver la acción de tutela, la Sala Cuarta de Revisión planteó una doble discusión originada en el tipo de actuación administrativa debatida. De una parte, en relación con el trámite de transferencia del dominio del inmueble denominado María del Mar, la sentencia concluyó que el traslape con un ecosistema protegido no subsume la obligación de adoptar una decisión que garantice los derechos al territorio y a la propiedad colectiva. De otra parte, en lo que tiene que ver con el proceso de dotación de tierras y constitución del resguardo indígena, la providencia señaló el incumplimiento del principio de plazo razonable respecto de una solicitud radicada siete años atrás.

2. Comparto la decisión de proteger los derechos fundamentales del Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain, sin embargo, estimo que la sentencia desenfocó parte importante del problema jurídico y dejó de considerar aspectos relevantes del debate constitucional.

3. En primer lugar, no acompaño que el fallo trate como problemas jurídicos independientes las dificultades para la compra, dotación de tierras y constitución del resguardo indígena. Lo anterior, porque este caso no trata de un territorio ancestral no titulado, sino de un predio que, como ya se dijo, tras 26 años de desplazamiento forzado, ocupa una comunidad indígena, fue favorecido con recursos de cooperación internacional para la reubicación de la población indígena y se asumieron obligaciones concretas a cargo de las autoridades locales.

Este ángulo plantea diferencias respecto de algunas consideraciones generales que expone la sentencia, como aquellas asociadas al territorio ancestral, y demandaba, por lo menos, hacer alusión al derecho a la reubicación colectiva de la población indígena víctima de desplazamiento forzado. Al final, lo que buscaban las familias del pueblo Siona era garantizar su reubicación en algún territorio que les permitiera restablecer sus derechos y reconstruir su vínculo con la tierra.

Estos lineamientos relacionados con el derecho a la reubicación de la población desplazada no son extraños a la práctica constitucional. Precisamente, a lo largo del proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 200454, esta Corporación precisó que, a través de las medidas de retornos y reubicaciones, al Estado le compete ofrecer una solución duradera y definitiva frente al desplazamiento forzado, de acuerdo con obligaciones internacionales en la materia.

Puntualmente, en los Autos A-177 de 200555, A-008 de 200956, A-383 de 201057, A-219 de 201158 y 373 de 201659, la Corte desarrolló consideraciones en la materia y concluyó que: (i) el proceso de reubicación, como alternativa al retorno, está íntimamente vinculado con el derecho a la vivienda digna y la garantía de acceso a tierras; (ii) en su puesta en marcha requiere herramientas que garanticen la sostenibilidad del proceso y aseguren condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad; (iii) para su efectividad se necesita un ejercicio de coordinación de esfuerzos institucionales que permita avanzar a un ritmo acelerado y sostenido en el restablecimiento de los derechos; (iv) y requiere aplicar un enfoque diferencial en los procesos con las comunidades desplazadas.

Además, en el Auto 266 de 201760, la Corte subrayó que uno de los principales problemas de la respuesta del Estado era la profunda desarticulación entre las entidades nacionales y

locales responsables de ejecutar medidas para la atención, asistencia, retorno y reubicaciones de la población desplazada. Cuestionó que la intervención gubernamental siga caracterizada por acciones puntuales, sectoriales y de corta duración, donde cada institución responde según sus competencias con diferentes propuestas desde la oferta institucional, pero no logra una acción coordinada que racionalice el gasto público social y promueva cambios significativos en las condiciones de vida de la población desplazada.

La sentencia propone una división entre las actuaciones de la ANT, la Alcaldía y el Concejo de Mocoa, la Gobernación de Putumayo y CORPOAMAZONÍA que es distinta al propósito de mayor articulación institucional que señala la Corte en materia de desplazamiento forzado, derechos de las comunidades étnicas y la política de reubicaciones.

Si se parte del hecho de que todas las actuaciones administrativas discutieron la situación jurídica de la población desplazada y en particular su derecho a la reubicación colectiva, en la respuesta de las entidades públicas concurrieron varias fallas que obstaculizaron la protección de los derechos territoriales y de propiedad colectiva, entendidos como un todo.

Entre esos errores: (i) fallas en el proceso de adjudicación de un inmueble para su reubicación colectiva; (ii) falta de verificación de las condiciones ambientales del predio a adjudicarse; (iii) ausencia de una solución de fondo ante la problemática ambiental; (iv) falta de acceso a información oportuna y de calidad en relación con los trámites de adjudicación, titulación y constitución del resguardo indígena; (v) falta de coordinación entre las entidades encargadas de los programas de seguridad jurídica y material de los territorios colectivos; y (vi) fallas en el manejo de archivos públicos no imputables a la comunidad.

Bajo estas consideraciones, estimo que la sentencia dejó de lado argumentos relevantes asociados a los derechos, leyes y políticas de reubicación individual y colectiva, analizados por la jurisprudencia constitucional, que fijaron la obligación del Estado de garantizar el acceso a tierras, en condiciones de seguridad, voluntariedad, dignidad y sostenibilidad, ya sea a través del proceso de dotación de tierras y constitución del resguardo indígena, o respecto de una obligación específica de compra de predios a cargo de la autoridad local.

4. En segundo lugar, considero que la providencia omitió desarrollar parte importante del debate constitucional asociado a la tensión que surge entre los derechos al territorio y a la propiedad colectiva y la obligación del Estado de proteger áreas de ecosistemas estratégicos

para la Nación. El fallo presentó consideraciones generales en relación con la especial protección a los pueblos indígenas (Fundamento Jurídico 3), el alcance del territorio y del derecho a la propiedad colectiva (Fundamento Jurídico 4), el régimen legal del procedimiento de dotación de tierras (Fundamento Jurídico 5), la normativa legal de protección ambiental (Fundamento Jurídico 6) y el alcance del principio de plazo razonable (Fundamento Jurídico 7).

Sin embargo, el fallo no fijó reglas precisas ni el precedente constitucional que valora la tensión entre territorio y medio ambiente, cuyo argumento constituyó el punto central de la negativa de las autoridades públicas para la titulación del predio ocupado por la comunidad indígena desde 1995. De hecho, la lectura sistemática de las consideraciones de la sentencia sugiere una resolución diferente a la adoptada en el análisis del caso concreto, encaminada a brindar mayor peso constitucional a los derechos territoriales. En contraste, en la resolución expone un argumento opuesto, según el cual no puede desconocerse el fin de preservar el medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible.

Las siguientes providencias, sin perjuicio de que existan otras en el mismo sentido, constituyen un precedente que expone esta discusión: C-595 de 201061, T-384A de 201462, T-294 de 201463, T-021 de 201964 y T-063 de 201965. Las consideraciones de tales fallos pueden resumirse en los siguientes términos: (i) el Estado debe alcanzar la compatibilidad entre los derechos de las comunidades étnicas con la protección del medio ambiente, ya que (ii) la norma superior reconoce un régimen especial para las comunidades étnicas y, al mismo tiempo (iii) promueve el principio de precaución que implica deberes de protección y prevención sobre el medio ambiente. Cuando esos principios colisionan en un caso concreto, (iv) el juez debe ponderar tales normas y definir el ámbito de protección de cada uno. A mi juicio, a la Corte le correspondía desarrollar con suficiente estas consideraciones porque era un tema relevante de la decisión y del alcance de las órdenes adoptadas.

5. En orden de lo expuesto, comparto que la ponencia proteja los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de la comunidad indígena. Sin embargo, esa protección se origina fundamentalmente de errores administrativos no imputables a la ciudadanía que ocasionaron que después de 26 años de los hechos de desplazamiento forzado no haya avances sustanciales dirigidos a garantizar la seguridad jurídica y material de algún territorio dispuesto para su reubicación colectiva. En ese sentido,



a la Corte le correspondía analizar dos elementos adicionales. El primero, al no tratarse de un territorio ancestral, el alcance de la política de reubicación colectiva para restablecer los derechos de la comunidad indígena y la reconstrucción de su tejido social y cultural. Segundo, desarrollar dogmáticamente la tensión que subyace en relación con la preservación del medio ambiente.

De esta manera, expongo las razones que me llevan a aclarar el voto en la Sentencia T-387 de 2021.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA T-387/21

CONCEJO MUNICIPAL-Competencia/CONCEJO MUNICIPAL-Reglamentación de autorización al alcalde para contratación (Salvamento parcial de voto)

(...) debió exhortar al Concejo Municipal de Mocoa para que, en coordinación con la Alcaldía Municipal de Mocoa y Corpoamazonía, iniciaran el trámite correspondiente para emitir el Acuerdo mediante el cual autorizara al alcalde para determinar una alternativa que garantizara de manera adecuada y oportuna el derecho al territorio de la comunidad accionante.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente T-7.986.419

Acción de tutela interpuesta por el Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bain en contra del Municipio de Mocoa, del Concejo Municipal de Mocoa, de la Corporación para el Desarrollo sostenible del Sur de la Amazonía - Corpoamazonía y de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-.

Magistrado ponente:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la mayoría, suscribo el presente salvamento parcial de voto en relación con la sentencia T-387 de 2021. Comparto los resolutivos primero y tercero del fallo. En efecto, considero que deben ampararse los derechos al territorio, a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de los accionantes. Además, comparto la orden dirigida a la Agencia Nacional de Tierras –ANT– para que continúe el trámite de dotación de tierras e inicie el proceso de constitución del resguardo de la comunidad accionante. Sin embargo, difiero de la orden impartida por la Sala en el resolutivo segundo, según la cual el Municipio de Mocoa, Corpoamazonía y la ANT deben iniciar “los trámites correspondientes para la transferencia del dominio del predio ‘María del Mar’ a la comunidad accionante”. Esto, por las siguientes razones:

Primero, dicha orden contradice las consideraciones expuestas en la parte motiva de la sentencia. En efecto, la ponencia concluye que no es “adecuado que se ordene adelantar los trámites necesarios para que se de cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo 016 de 2014, pues se desconocerían no solo las normas aplicables, sino también la jurisprudencia constitucional al respecto”<sup>66</sup>.

Segundo, no es posible acceder por medio de la acción de tutela a la pretensión de protocolización directa de la donación de dicho bien, porque: (i) de acuerdo con los actos administrativos emitidos por Corpoamazonía, el inmueble está “ubicado en una zona de importancia estratégica para la preservación del recurso hídrico”; (ii) en la actualidad no existe ninguna norma que faculte al alcalde para adelantar el proceso de contratación pretendido por la comunidad accionante, debido a que la facultad que le otorgó el Concejo Municipal para el efecto expiró el 31 de diciembre de 2014, según lo dispuesto por el Acuerdo No. 16 de 5 de diciembre de 2014 y (iii) de acuerdo con lo previsto por el ordinal 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, ese tipo de facultades para la administración municipal deben contar con autorización previa del Concejo Municipal.

Tercero, no podía concluirse que las actuaciones de la Alcaldía y de Corpoamazonía hubieran sido irrazonables y arbitrarias. Por lo tanto, no era posible atribuirles la responsabilidad por la vulneración del derecho al debido proceso administrativo de los accionantes. Por el contrario,

como lo reconoce la sentencia, dichas autoridades han actuado conforme a sus deberes legales. En efecto, desde la petición inicial formulada por los accionantes el 26 de octubre de 2018, dicho sea de paso, casi cuatro años después de que el Acuerdo No. 16 de 5 de diciembre de 2014 perdiera vigencia, la Alcaldía Municipal de Mocoa y Corpoamazonía han: (i) respondido las peticiones formuladas por los accionantes y (ii) adelantado una serie de gestiones orientadas a determinar la viabilidad de la adjudicación del bien. Esto, a pesar de que la Ordenanza 657 de 30 de abril de 2013, emitida por la Asamblea Departamental del Putumayo, dispusiera que “los municipios ten[ía]n (2) años prorrogables por (1) año más para ejecutar el proyecto de vivienda de interés social, al cabo de los cuales, de no ejecutarse el proyecto de vivienda de interés social, la donación se [resolvería] de pleno derecho y los predios donados ser[ía]n reintegrados al departamento”. Por lo tanto, de acuerdo con dicho antecedente, es razonable concluir que la Alcaldía Municipal de Mocoa no tiene ninguna titularidad sobre el bien actualmente.

En suma, considero que no es posible que mediante la acción de tutela se desconozcan las normas que regulan este tipo de trámites y se ordene la protocolización directa de un acto jurídico para el cual el alcalde necesita autorización previa por parte del Concejo Municipal. Esto implica un desconocimiento del carácter subsidiario de la acción de tutela en relación con ese aspecto en específico y, además, un desconocimiento del principio de separación de poderes. Por último, a partir de la información disponible en el expediente no era posible concluir la ocurrencia de un perjuicio irremediable, debido a que no existía prueba siquiera sumaria del riesgo a la seguridad o la posibilidad de exterminio que enunciaron los accionantes.

En conclusión, la Sala Cuarta de Revisión debió exhortar al Concejo Municipal de Mocoa para que, en coordinación con la Alcaldía Municipal de Mocoa y Corpoamazonía, iniciaran el trámite correspondiente para emitir el Acuerdo mediante el cual autorizara al alcalde para determinar una alternativa que garantizara de manera adecuada y oportuna el derecho al territorio de la comunidad accionante. Esto, teniendo en cuenta que durante el trámite de revisión, el Concejo Municipal indicó que “se enc[ontraba] en disposición de tramitar el proyecto de acuerdo que present[ara] el alcalde para dar continuidad al trámite final de entrega del bien objeto de la presente tutela. Además, una vez presentado y realizado su estudio, el concejo municipal, en caso de cumplirse los requisitos de ley, podrá facultar al alcalde para que, agotados los respectivos procedimientos administrativos, entregue el

inmueble a la comunidad indígena”.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 Poder otorgado a la Comisión Colombiana de Juristas (folio 20 del expediente digital).

2 Como fundamento de los hechos de la demanda y de sus pretensiones presentan las siguientes pruebas: diagnóstico del Plan de Salvaguarda Étnico del Pueblo Siona; resolución de Inclusión en el Registro único de Víctimas del 2 de junio de 2016; Resolución No. 093 del 29 de julio de 2019 del ministerio del Interior; certificado de Libertad y Tradición de predio “Maria del Mar”; Acuerdo No. 016 del 5 de diciembre de 2014, emitido por el concejo municipal de Mocoa; escrito de petición con fecha del 26 de octubre de 2018 dirigido a la alcaldía de Mocoa; respuesta de la Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación municipal de Mocoa del 27 de noviembre de 2018; informe de Corpoamazonía del 17 de diciembre de 2018; escritos de petición con fecha del 15 de agosto de 2019 y del 24 de octubre de ese año, dirigidos a la alcaldía de Mocoa; respuesta de la Secretaría de Gobierno y Política Social de Mocoa con fecha del 27 de noviembre de 2019; respuesta del Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi del 6 de diciembre de 2019; solicitud de oferta voluntaria de predio con fecha del 16 de mayo de 2019 dirigida a la Agencia Nacional de Tierras; escrito de petición del 25 de octubre de 2019 dirigido a la ANT y las respectivas respuestas del 12 de diciembre de ese año y del 3 de febrero de 2020; acta de la primera sesión de tierras que tuvo lugar en el Putumayo el 11 de septiembre de 2019; informe “Estado de cosas inconstitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas”, elaborado por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.

3 Ordenar la adopción de medidas legislativas, administrativas, institucionales y financieras, necesarias para superar la vulneración estructural de derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como frente a las barreras administrativas de los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y restructuración de resguardos indígenas que impiden cumplir con la garantía fundamental del plazo razonable y acceso a un procedimiento efectivo para la protección de derechos territoriales.

Ordenar al Gobierno nacional y las demás autoridades competentes, que la política pública en materia territorial indígena sea elaborada y aprobada en concertación con las comunidades indígenas por intermedio de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, espacio en el cual también debe hacerse seguimiento, facilitando el acceso a la información a la delegación indígena de la CNTI.

Ordenar al Gobierno nacional hacer efectivo y dar cumplimiento a la creación y consolidación de un Sistema de Coordinación Interinstitucional para la Unificación de la Información Predial de los territorios indígenas.

Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras elaborar un plan estratégico urgente para el trámite de la totalidad de solicitudes de procedimientos territoriales indígenas que actualmente tiene en rezago la entidad, así como el cumplimiento del cien por ciento de las órdenes judiciales en materia territorial indígena, que parta de la definición de un inventario de los derechos territoriales indígenas pendientes de atención, donde se fijen los presupuestos necesarios para su cumplimiento y el cronograma estipulado, el cual no puede sobrepasar los cuatro años.

Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras diseñar e implementar un sistema de información para el adelantamiento (sic) y seguimiento de procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, clarificación de títulos coloniales y republicanos y conversión de reservas a resguardos indígenas, que asegure la integridad de los expedientes, permita la consulta de las comunidades solicitantes, de las delegaciones indígenas de la CNTI y la intervención del Ministerio Público y demás entidades de control.

Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras revisar, ajustar y modificar sus acuerdos, conceptos, resoluciones internas, flujogramas que regulan los procedimientos territoriales indígenas para que se adecúen a los estándares de protección reforzada constitucional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de conformidad con lo definido por la Corte Constitucional partiendo del bloque de constitucionalidad, de manera que se eliminen los obstáculos evidenciados.

Ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que los acuerdos de constitución, ampliación saneamiento reestructuración y conversión de reservas a resguardos se expidan con el cumplimiento de los requisitos legales sin previa votación para si

aprobación.

Ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que, dentro de un término perentorio, expidan los acuerdos correspondientes a las solicitudes que ya cuentan con un proyecto de acuerdo por parte de la Dirección de Asunto (sic) Étnicos de la Agencia, con ocasión de haberse surtido las revisiones del caso, y haberse dado cumplimiento a los requisitos legales.

Ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que expidan los acuerdos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración y conversión de reservas a resguardos, dentro del término establecido para ello, esto es, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la expedición del Ministerio del Interior, de conformidad con lo normado en el título 7, parte XIV, del Decreto 1071 de 2015.

Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras elaborar módulos de formación y cursos de capacitación anuales de derechos territoriales, derechos étnicos, y derechos humanos, a los funcionarios encargados de tramitar los procesos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración de resguardos indígenas, así como a los funcionarios de otras entidades del orden nacional y territorial participantes den (sic) dichos procedimientos, para que en su ejercicio interpreten las disposiciones vigentes bajo el principio interpretativo pro homine.

Ordenar al gobierno Nacional, a través del presidente de la República, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento de Planeación -DNP-, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional y la implementación del plan estratégico urgente para el trámite de la totalidad de las solicitudes de procedimientos territoriales indígenas.

4 En un primer momento, mediante fallo del 21 de febrero de 2020, el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes de Mocoa “denegó por improcedente” el amparo solicitado. Sin embargo, el 13 de abril de 2020, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa declaró la nulidad de todo lo actuado desde la admisión de la demanda (salvo las pruebas del plenario), debido a que se omitió vincular a la Gobernación del Putumayo. Por tanto, resolvió devolver el expediente al señalado juzgado para que se rehiciera la actuación.

5 PRIMERO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Cabildo Indígena Siona de Jai Ziaya Bainque que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala lo siguiente: • ¿Los hechos que sirvieron de fundamento a la solicitud de tutela presentada contra la Alcaldía de Mocoa, el Concejo Municipal de Mocoa, la Agencia Nacional de Tierras y Corpoamazonía persisten? ¿o si han variado? ¿o se han presentado hechos nuevos que esta Corte deba conocer? • ¿Ha habido algún avance en relación con la entrega del predio “María del Mar”? • Además de la entrega del predio “María del Mar” por parte de la Alcaldía de Mocoa, ¿también se pretende la entrega de otros bienes inmuebles por parte de la Agencia Nacional de Tierras? • ¿Cuáles son los usos o la destinación que se le pretende dar al predio “María del Mar” y si dentro de estos se encuentra la construcción de vivienda de interés social? • Según lo afirmado por el accionante, la comunidad indígena que representa ocupa el predio “María del Mar” desde hace un tiempo. Así las cosas: – ¿Desde cuándo se presenta la ocupación de este predio por parte de la comunidad? – ¿Cuál es el uso o destinación actual del predio? – Si la comunidad indígena habita en dicho predio ¿cómo son las condiciones de vivienda? • En el escrito de la demanda se informa que se anexa un CD que contiene las pruebas allí enunciadas. Se solicita allegar el referido CD. Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, vía correo electrónico a la dirección: [secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co). SEGUNDO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la Alcaldía de Mocoa que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala: • ¿Ha habido algún avance en relación con la entrega del predio “María del Mar”? • ¿Qué actuaciones se han adelantado con posterioridad al fallo de tutela proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, el 5 de junio de 2020, para dar cumplimiento al Acuerdo municipal 016 de 2014? • ¿Cuál es el fundamento legal para que, con base en el concepto emitido de Corpomazonía, no se haya realizado la entrega del predio objeto del mencionado acuerdo municipal? Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, vía correo electrónico a la dirección: [secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co). TERCERO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a la Agencia Nacional de Tierras que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala: • ¿En qué estado se encuentra la solicitud de dotación de tierras presentada por el cabildo accionante? • ¿Qué trámites hacen falta para la entrega del

predio solicitado (Lote Rural) y la razón por la cual esta no se ha llevado a cabo? Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, vía correo electrónico a la dirección: [secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co). CUARTO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, a Corpoamazonía que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala: • El fundamento legal con base en cual el concepto emitido por Corpoamazonía es de obligatorio cumplimiento para la entrega del bien en cuestión a la comunidad indígena accionante. • Indicar de manera específica ¿cuál es el tipo de protección que recae sobre el predio “Maria del Mar” y qué tipo de restricciones existen a su uso? Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, vía correo electrónico a la dirección: [secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co). QUINTO.- SOLICITAR, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala: • Cual es la naturaleza jurídica del inmueble “María del Mar”, identificado con cédula catastral 00-01-0012-0082-000 y matricula inmobiliaria No. 440-60941, ubicado en la vereda Anamú del municipio de Mocoa? ¿Si se trata de un bien protegido y qué restricciones tiene su uso? Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, vía correo electrónico a la dirección: [secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co). SEXTO.-VINCULAR Y CORRER TRASLADO, por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, al Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi para que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala, si el predio “María del Mar” objeto del Acuerdo municipal 016 de 2014, cuenta con algún tipo de restricción o se encuentra en dentro de un área de protección. Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, vía correo electrónico a la dirección: [secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co). SÉPTIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, “por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”, SUSPENDER los términos del presente asunto, hasta tanto se haya recibido y valorado debidamente el acervo probatorio allegado y por el término máximo consagrado en la misma normativa.



7 Corte Constitucional, Sentencias T-371 de 2013 y T-461 de 2014.

8 Ibídem.

9 Al respecto, ver también la Sentencia SU-217 de 2017.

10 Ibídem.

11 En este sentido véase la Sentencia T-063 de 2019.

12 En la Sentencia T-188 de 1993 se reconoció por primera vez el carácter fundamental de este derecho.

13 Corte Constitucional, Sentencias T-188 de 1993 y T-387 de 2013.

14 CIDH. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Indice.htm>.

15 Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2003.

17 Corte Constitucional, Sentencias T-693 de 2011, C-371 de 2014 y C-389 de 2016.

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

19 Se comprende como los lugares en los cuales desarrollan sus actividades tradicionales y tienen significación espiritual, ambiental o cultural. Sentencia T-376 de 2012. Conceptos de territorio, a saber: i) el geográfico, que comprende el espacio reconocido legalmente bajo la figura del resguardo<sup>94</sup> u otras figuras semejantes, como la de territorios colectivos de las comunidades afro

descendientes; y ii) el territorio amplio, que incluye las zonas que habitualmente ha ocupado la comunidad indígena, al igual que los lugares en donde tradicionalmente los mencionados

sectores de la sociedad han desarrollado sus actividades sociales, económicas, espirituales o culturales” SU-123 de 2018. En concordancia con lo anterior y siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, “la titularidad de ese derecho surge de la ocupación de un espacio determinado por parte de la minoría étnica y no de la formalización del derecho de propiedad que reconoce la administración, verbigracia un registro<sup>19</sup>. La posesión tradicional reemplaza el título que otorga el Estado<sup>19</sup>. La visión cultural de posesión y ocupación de tierras no corresponde con el concepto occidental de propiedad, pues tiene una significación colectiva y cultural, que merece ser salvaguardada, de conformidad con el artículo 21 de la Convención Americana”.

20 En este sentido véase la Sentencia T-713 de 2017.

21 En la Sentencia T-525 de 1998 se reiteró que la propiedad colectiva de los territorios indígenas tiene gran relevancia constitucional, por ser esencial para la supervivencia y preservación de la cultura y valores espirituales de los pueblos.

22 Desde sus inicios, en la Sentencia T-188 de 1993, la Corte sostuvo: “El derecho de propiedad colectiva ejercido sobre los territorios indígenas reviste una importancia esencial para las culturas y valores espirituales de los pueblos aborígenes. Esta circunstancia es reconocida en convenios internacionales aprobados por el Congreso, donde se resalta la especial relación de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan, no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes. Adicionalmente, el Constituyente resaltó la importancia fundamental del derecho al territorio de las comunidades indígenas. || ‘Sin este derecho los anteriores (derechos a la identidad cultural y a la autonomía) son sólo reconocimientos formales. El grupo étnico requiere para sobrevivir del territorio en el cual está asentado, para desarrollar su cultura. Presupone el reconocimiento al derecho de propiedad sobre los territorios tradicionales ocupados y los que configuran su hábitat’”.

23 La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en su Preámbulo, reitera la preocupación por la colonización histórica de los territorios de los pueblos indígenas, el despojo de los mismos, y la forma en que este ha afectado su forma de vida y su derecho al desarrollo, desde sus culturas; en su artículo 10 prohíbe el traslado de

sus tierras o desplazamiento, sin consentimiento previo, libre e informado, el derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos; en el 26 habla del derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras, territorios y los recursos que poseen; en el artículo 27 se refiere al reconocimiento y adjudicación de sus tierras y territorios por parte de los Estados; en el 28, a la reparación, la restitución o la compensación (cuando las anteriores sean imposibles) de las tierras despojadas; a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos.

24 En el primer pronunciamiento sobre violación a derechos territoriales de una comunidad indígena, el Tribunal expresó: “Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de esta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 149.

25 Lo anterior fue reiterado por la Sala Plena en la Sentencia C-371 de 2014.

26 Corte Constitucional, Sentencias T-634 de 1998, T-282 de 2011, T-661 de 2015, T-005 de 2016, T-197 de 2016 y, especialmente, la Sentencia C-389 de 2016.

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

28 Ley 160 de 1994, artículo 1.

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

30 Artículo 2.14.6.1.1. Facultades de Adquisición y Expropiación. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural está facultado para adquirir por negociación directa, o por expropiación, las tierras o mejoras de propiedad de los particulares, o las patrimoniales de las entidades de derecho público que requiera, para dar cumplimiento a los objetivos señalados en la Ley 160 de 1994 y a los fines de utilidad pública e interés social contemplados en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1 de la citada ley.

31 Artículo 2.14.6.3.1 del Decreto 1071 de 2015.

32 Artículo 2.14.6.4.1 del Decreto 1071 de 2015.

33 Artículo 2.14.7.2.1 Decreto 1071 de 2015.

35 Artículo 2.14.7.3.10 Decreto 1071 de 2015.

36 Artículo 2.14.7.3.12, Decreto 1071 de 2015.

37 Artículo 2.1.1.1.1.2, Decreto 1076 de 2015.

38 Artículo 2.2.1.1.18.1, Decreto 1076 de 2015.

39 Artículo 2.2.1.1.18.2, Decreto 1076 de 2015.

40 Artículo 2.2.1.1.18.6, Decreto 1076 de 2015.

41 Artículo 2.2.2.1.4.1.2. Decreto 1077 de 2015.

42 La resolución tiene como origen entre otros considerandos los siguientes: Que mediante el Decreto 601 de 6 de abril de 2017 el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para el municipio de Mocoa, dadas las magnitudes del evento por el evento del 31 de marzo y 01 de abril de 2017, que sobrepasaron la capacidad técnica y financiera local y regional.

Que mediante los Decretos 0068 del 4 de abril de 2017 y 0056 del 1 de abril de 2017, el Departamento del Putumayo y el municipio de Mocoa, decretaron respectivamente la situación de calamidad pública por el evento del 31 de marzo y 01 de abril de 2017 y por el evento del 12 de agosto de 2018 mediante Decreto No. 00176 de 12 de agosto de 2018, el

Alcalde del Municipio de Mocoa, José Antonio Castro Meléndez, declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Mocoa por el término de seis (6) meses, incluyendo el Plan de Acción Específico para la rehabilitación de las áreas afectadas.

43 Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2010, C-012 de 2013 y T-177 de 2021.

44 Corte Constitucional, Sentencia T-177 de 2021.

45 Corte Constitucional, Sentencias T-737 de 2017, T-739 de 2017, T-011 de 2019, T-153 de 2019 y T-177 de 2021.

46 Corte Constitucional, Sentencias C-496 de 2015, T-153 de 2019 y T-177 de 2021.

47 Corte Constitucional, Sentencias T-302 de 2017 y T-025 de 2004, entre otras.

48 Corte Constitucional, Sentencia T-302 de 2017.

49 Artículo 5 del Decreto 2591 de 1991.

50 Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 2019.

51 Al respecto, ver Sentencias T-188 de 1993, T-652 de 1998, T-079 de 2001, T-433 de 2011, T-009 de 2013, T-379 de 2014 y T-737 de 2017, entre otras.

52 La posibilidad de someter a control de legalidad el silencio negativo, en los términos del artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, tampoco permitiría obtener el restablecimiento de los derechos cuya protección se pretende mediante la acción de tutela en el presente caso.

53 Corte Constitucional, Sentencias T-302 de 2017 y T-025 de 2004, entre otras. Sobre el particular ha dicho la Corte: “(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (v) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado

de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”.

54 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

55 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

56 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

57 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

58 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

59 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

60 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

62 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

63 M.P. María Victoria Calle Correa.

64 M.P. Alberto Rojas Ríos.

65 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

66 Sentencia T-387 de 2021, p. 34.