

Sentencia T-739/17

RECONOCIMIENTO DE COMUNIDADES INDIGENAS-Criterios subjetivos y objetivos para identificarlos como población étnica y cultural

El reconocimiento estatal de la existencia y representación de las comunidades indígenas, encuentra fundamento en el principio de la diversidad étnica y cultural, así como en la posibilidad que tienen todos los pueblos indígenas de ser titulares de derechos y obligaciones.

RECONOCIMIENTO DE COMUNIDADES O PARCIALIDADES INDIGENAS URBANAS

La relación de los pueblos indígenas con su herencia cultural no se pierde ni se limita al factor territorial específico, como un resguardo, pues esta se encuentra en su identidad étnica, asunto que se evidencia en los indígenas urbanos.

RESGUARDO INDIGENA-Definición

PARCIALIDAD O COMUNIDAD INDIGENA-Definición

CONSTITUCION DE RESGUARDOS INDIGENAS-Normatividad y trámite

CONSTITUCION DE PARCIALIDADES INDIGENAS-Normatividad y trámite

CONSTITUCION DE RESGUARDOS Y PARCIALIDADES INDIGENAS-Se debe garantizar el debido proceso administrativo

El Estado tiene la obligación de garantizar a las comunidades el acceso a sus territorios, su delimitación y titulación, conforme a las normas del debido proceso dentro de un plazo razonable. Una actuación contraria por parte de las autoridades estatales competentes, genera una amenaza contra los derechos fundamentales y expone a un estado de vulnerabilidad mayor a la comunidad indígena solicitante por la ausencia de un territorio debidamente reconocido y amparado por un título colectivo en donde ejercer su cultura y cosmovisión.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA-Convenio 169 de la OIT

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA-Carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto exploraciones fueron evitadas gracias a la denuncia oportuna de la comunidad y la pronta intervención del Ministerio del Interior

En relación con el derecho a la consulta previa, la Corte estima que, tal como lo consideraron los fallos de primera y segunda instancia, se pretendieron realizar exploraciones o desarrollar

proyectos inconsultos en territorios donde se encuentra ubicado el pueblo Nasa del Putumayo, los cuales fueron evitados por la denuncia oportuna de la comunidad y la pronta intervención del Ministerio del Interior, de ahí que dicha situación se encuentra superada y no se acreditó la existencia de nuevas interferencias en el territorio de las comunidades que ameriten la realización de consulta previa alguna; en otras palabras, frente a este derecho, así como frente al derecho a la participación, se declara la carencia actual de objeto por hecho superado.

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

RECONOCIMIENTO DE COMUNIDADES INDIGENAS-Orden a la Agencia Nacional de Tierras iniciar los trámites necesarios para la resolución de fondo de las solicitudes respecto de la constitución de parcialidades indígenas

Referencia: Expediente T- 3.461.320

Acción de tutela instaurada por Orlando Pito Tombe, Gobernador del Cabildo Nasa Jerusalén San Luis Alto Picudito Municipio de Villagarzón – Putumayo, Consejero y Representante Legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo NASA del Putumayo – KWE´S KSXA´W (a través de apoderado); en contra del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio del Interior, por escisión); Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por escisión); Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras –ANT- y, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, DC., dieciocho (18) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela expedidos de conformidad con el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dictado el veinticuatro (24) de febrero de 2012; y por la Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, del diecinueve (19) de abril de la misma anualidad, correspondientes al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada, a través de apoderado judicial, por el señor Orlando Pito Tombe, en contra del Ministerio del Interior y de Justicia; del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, cuyas funciones relacionadas con el presente fallo corresponden a la Agencia Nacional de Tierras - ANT; y, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Orlando Pito Tombe, Gobernador del Cabildo Nasa Jerusalén San Luis Alto Picudito, Consejero y Representante Legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo – Kwe’sx Ksxa’w “Nuestros sueños”, representado por Laura Alejandra Chaparro Alvis - miembro de la organización de acompañamiento en Derechos Humanos de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz–, presentó, el diez (10) de febrero de 2012, acción de tutela contra el Ministerio del Interior; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER; y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; por considerar que dichas entidades han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la igualdad, al territorio, a la consulta previa, a la participación, a la propiedad colectiva y al debido proceso de las comunidades indígenas Nasa del departamento del Putumayo; con base en los siguientes:

1. Hechos Relevantes

1.1. Indica el accionante que el pueblo indígena Nasa se ubicó inicialmente en las faldas de la Cordillera Central de los Andes al suroccidente de Colombia, para luego ascender sobre las montañas y fijarse en el municipio de Toribio-Cauca, donde actualmente se encuentra.

1.2. Así, señala que específicamente el pueblo Nasa del Putumayo, está conformado por 37 comunidades que habitan los municipios de Puerto Asís, Puerto Caicedo, Villagarzón, Puerto Guzmán, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo y Mocoa, aclarando que una de estas comunidades se encuentra ubicada en el municipio de Ipiales – Nariño. Destaca que, de estas comunidades hay diez resguardos constituidos por el INCODER y cinco cabildos tienen “reconocimiento étnico del Ministerio del Interior”

Folio 4, cuaderno 1. Siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno 1,

salvo que se señale otra cosa. .

1.3. Manifiesta que, inicialmente, dichas comunidades se agruparon bajo la “Asociación de Cabildos del Pueblo Nasa del Putumayo ASONE´H WESX”, la cual fue reconocida por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior mediante la Resolución No.0039 del 18 de junio de 2003; y a raíz de la realización del Primer Congreso Regional del Pueblo Nasa del Putumayo en el año 2007, la Asociación cambió su razón social por “Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo – KWE´SX KSXAW “Nuestros Sueños”, afiliándose nuevas comunidades, eligiéndose una nueva consejería y reformándose los estatutos, todo lo cual quedó reconocido en la Resolución No. 0152 de 2007, de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior

Folio 5. .

1.4. Sostiene el actor que los derechos territoriales de los pueblos indígenas se han visto vulnerados principalmente por la militarización de los territorios indígenas por parte de actores legales e ilegales; la persistencia del narcotráfico y la erradicación aérea y manual de cultivos ilícitos; la ocupación de los territorios por parte de actores legales que realizan proyectos sin atender a la consulta previa; y la omisión del deber del Estado de velar por la propiedad colectiva, situación que se agrava con la lentitud en los procedimientos de titulación, adjudicación, saneamiento y reestructuración de los resguardos y títulos colectivos. Esta situación pone en riesgo la subsistencia y pervivencia de las comunidades indígenas, tal y como lo reconoce la Corte Constitucional en el Auto No. 004 de 2009, que señaló a la tierra como un factor subyacente a la afectación de los pueblos indígenas por el conflicto, advirtiéndose la dramática situación de pueblos tales como el Nasa, y declarando la obligación de prevenir su desplazamiento.

1.5. Advierte que el derecho al territorio del pueblo Nasa se ha visto afectado por la falta de reconocimiento etnológico de los cabildos por parte del Ministerio del Interior, así como por la

demora en la constitución de los resguardos indígenas por parte del INCODER, que “son las dos formas de registro étnico y legalización de los territorios indígenas, que existen en la legislación colombiana. Con dicho reconocimiento legal de las comunidades indígenas, se obliga a las empresas extractivas y de infraestructura, a que realicen la consulta previa y a las entidades estatales a que los incluyan dentro de los diferentes programas de protección de los derechos fundamentales de estas comunidades que gozan de especial protección y a ser partícipes de las transferencias para desarrollar los proyectos productivos que han realizado con base en las necesidades de la comunidad”

Folio 9. .

1.6. El accionante presenta de manera sintética el procedimiento establecido para el reconocimiento de cabildos y la constitución de resguardos indígenas; y sostiene que la Asociación que representa ha adelantado tales procedimientos en pro de la legalización de los territorios que habitan, solicitando en distintas ocasiones la constitución de tres resguardos de los que hacen parte las 37 comunidades que la integran, siendo constituido solamente el resguardo Nasa San Luis Alto Picudito – Jerusalén, pues otra de las solicitudes (Nasa Kiwe) fue negada, y la última petición (Nasa Txa Yu´ce) no ha sido resuelta por el INCODER

Folio 11. .

1.7. Concretamente, expone que las comunidades indígenas Nasa del Putumayo en el año 2003 le solicitaron al INCODER la constitución del Resguardo Nasa San Luis Alto Picudito – Jerusalén en el municipio de Villagarzón; y del resguardo Nasa Kiwe en el municipio de Puerto Leguízamo. Respecto de tales solicitudes, solo hasta el 15 de junio de 2010 (siete años después), el INCODER les informó que la constitución del Resguardo Jerusalén San Luis Alto Picudito había sido aprobada mediante acuerdo No. 186 del 30 de septiembre de 2009

Ibídem. , desconociendo, según el accionante, el significado de territorio para las comunidades indígenas que, más allá del lugar que habitan, incluye lugares sagrados y

espacios de práctica económica y cultural; además, el INCODER nunca mostró el censo poblacional sobre el resguardo negado, que pudiera sustentar la decisión desfavorable.

1.8. De otro lado, respecto de la solicitud de constitución del resguardo Nasa Txa Yu'ce, del municipio de Puerto Caicedo – Putumayo, radicada el 25 de septiembre del año 2007, el actor menciona que mediante respuesta del 15 de mayo de 2010, el INCODER informó que se habían establecido algunos criterios para priorizar el proceso de dotación y legalización de tierras, que estuvo paralizado por más de dos años, pero, dado que “el proceso de constitución de la Comunidad Nasa Txa Yu'ce no contaba con dichos criterios”

Folio 14., la solicitud de priorización había sido negada

Tales criterios eran: que se contara con un estudio socioeconómico vigente y viable; que contara con tierras del Fondo Nacional Agrario cedidas por entidades públicas o privadas y, que se tuvieran en cuenta los pueblos priorizados por el Auto 004 del 2009 de la Corte Constitucional. Folio 14. ; sin embargo, que como la constitución de este resguardo era de gran importancia, “sería presentado en la próxima reunión de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI, para su priorización y culminación”

Folio 14. Según el actor, con esta decisión se desconoció el Auto No. 004 de 2009, que como ya se mencionó, priorizó al pueblo Nasa para su protección.

1.9. Frente al reconocimiento de los 22 Cabildos Nasa en Putumayo, sostiene que el 9 de noviembre de 2007, la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE'SX KSXAW “Nuestros Sueños”, le solicitó a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia realizar los estudios para la definición del carácter étnico e identificación de las siguientes 22 comunidades indígenas pertenecientes al Pueblo Nasa del Putumayo

Folio 36., a saber: 1) El Cabildo Sat'tama, 2) El Cabildo Kwe'sx Kiwe Chorrolargo, 3) El Cabildo Yu'luu'x Las Minas; 4) El Cabildo Ksxa'w Nasa Alto Danubio, 5) El Cabildo Yu'kh Zxi'xkwe Selva Hermosa, 6) El cabildo Kiwe U'kwe, 7) El cabildo Kwe'sx Tata Wala, 8) El cabildo Pkid Kiwe Los Guayabales, 9) El cabildo Kwe'sx Nasa Txayu'ce Alto Coqueto; 10) El

Cabildo Kiwe Zxiçxkwe Tierra Linda, 11) El Cabildo Kiwe U'se Nueva Palestina, 12) El Cabildo Kwe'sx Kiwe, 13) El Cabildo Nasa Kiwe, 14) El Cabildo Thä Tadx Kiwe Loma Redonda, 15) El Cabildo Kjwen Tama Luuçxwe'sx Hijos de Juan Tama, 16) El Cabildo Juan Tama, 17) El cabildo Mühm Thä' Kiwe Cerroguadua, 18) El Cabildo Nasa Uh Los Gavilanes, 19) el Cabildo Yu Cxijme El Líbano, y 20) El Cabildo Nasa Kiwe Alto Sinaí. Adicionalmente, se pretendió la declaración de las parcialidades de los Cabildos: 21) Mühm Kiwe Los Guaduales, y 22) Çxhab Wala, cuyos miembros habitan zonas urbanas.

1.10. Informa que dos de las parcialidades indígenas referidas, correspondientes a la Comunidad Nasa Yu Cxijme El Líbano, ubicada en el municipio de Villagarzón (Putumayo); y a la comunidad Nasa Kiwe Alto Sinaí, del municipio de Puerto Caicedo (Putumayo), fueron reconocidas por el Ministerio del Interior a través de las resoluciones 0027 del seis (6) de mayo de 2009 y 0099 del dos (2) de diciembre de 2009, respectivamente, quedando pendiente las demás.

1.11. Indica que el 10 de junio de 2010, y tras distintas peticiones a entidades del Estado que coadyuvaron la solicitud de reconocimiento de los Cabildos

Folio 15., la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz envió derecho de petición a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, solicitándole información sobre el estado del proceso de reconocimiento. Que, en respuesta a ello, el 16 de junio de 2010, dicha dirección advirtió que “(...) [U]n estudio etnológico es dispendioso puesto que una vez recogida la información en campo, se debe sistematizar y analizar con el fin de conceptuar y expedir el respectivo Acto Administrativo. Se debe tener en cuenta que los estudios permiten reconocer o negar el carácter de ‘Comunidad o Parcialidad Indígena’. Finalmente, argumentan que “dicha Dirección atiende solicitudes de estudio etnológico a las ‘comunidades’ de todo el país, las cuales han radicado sus respectivas solicitudes con anterioridad a las relacionadas en la presente petición; siendo este unos (sic) de los criterios para su atención en el orden cronológico de cada una de ellas”

Folio 16.. Y mencionan que para junio de 2010 se han realizado los siguientes estudios:

Solicitud Estado

Comunidad Nasa YuCxijme El Libano. Municipio de Villagarzón Reconocida mediante Resolución No. 0027 del 6 de mayo de 2009.

Comunidad Nasa Kiwe Alto Sinaí. Municipio de Puerto Caicedo Reconocida mediante Resolución No. 0099 del 2 de diciembre de 2009

Comunidad Nasa Çxhab. Municipio de Puerto Asís Se realizó un estudio etnológico durante los días 19 al 28 de marzo de 2010, cabe anotar que dicha comunidad se encuentra en un proceso de constitución de resguardo ante el INCODER.

Comunidad Nasa Fxiw (La Libertad) Tiene reconocimiento etnológico. Resolución No. 0067 de 31 de agosto de 2005.

Comunidad Nasa Kiwe. Municipio de Puerto Leguízamo Proceso INCODER (Constitución de resguardo).

Comunidad Yuuluch Las Minas y Comunidad Ksxaw Nasa Alto Danubio. Municipio de Puerto Asis Los estudios etnológicos programados del 4 al 14 de mayo de 2010 fueron aplazados por motivos de fuerza mayor.

Fuente: Elaboración propia con base en información del folio 16 y 54.

1.12. Sostiene el accionante que la falta de eficiencia, eficacia y celeridad con las que se realizan las actividades administrativas respecto de la constitución de resguardos y reconocimiento étnico de las comunidades indígenas del Pueblo Nasa del Putumayo, vulnera sus derechos fundamentales al territorio, a la pervivencia como pueblo, al debido proceso y a la consulta previa. Sobre este último derecho, afirma que la falta de legalización de sus territorios los está afectando en la medida en que empresas petroleras están realizando actividades de exploración y explotación sin consulta en sus territorios

Folio 17., debido a que no existe registro de las comunidades ante el Ministerio del Interior ni

constitución de los resguardos ante el INCODER, siendo estos los mecanismos legales del Estado colombiano para certificar la presencia de comunidades indígenas, que al no existir, coadyuvan al desconocimiento de la consulta por parte de las Empresas; y señaló algunos ejemplos.

2. Pretensiones

El accionante, con base en los anteriores hechos, solicitó que se tutelaran los derechos fundamentales de las 37 comunidades que integran la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXAW “Nuestros Sueños”, a la vida, a no ser desaparecidos forzosamente, a la dignidad humana, a la igualdad, a la diversidad e integralidad cultural, al territorio como parte esencial de la pervivencia de las comunidades indígenas y a la consulta previa

Folio 25. y, en consecuencia, se ordene:

2.1. Constituir los resguardos Nasa Kiwe del Municipio de Puerto Leguízamo y Nasa Txa Yu´ce del Municipio de Puerto Caicedo, ambos en el departamento del Putumayo.

2.2. Reconocer las 20 parcialidades indígenas faltantes, en los ocho municipios de Putumayo

Corresponden a Puerto Asís, Puerto Caicedo, Valle del Guamuez, Orito, Puerto Leguízamo, Villagarzón, Mocoa, Puerto Guzmán. y el municipio de Ipiales (Nariño), a saber: 1) El Cabildo Sat´tama, 2) El Cabildo Kwe´sx Kiwe Chorrolargo, 3) El Cabildo Yu´luuꝥx Las Minas; 4) El Cabildo Ksxa´w Nasa Alto Danubio, 5) El Cabildo Yu´kh Zxiꝥxkwe Selva Hermosa, 6) El cabildo Kiwe U´kwe, 7) El cabildo Kwe´sx Tata Wala, 8) El cabildo Pkid Kiwe Los Guayabales, 9) El cabildo Kwe´sx Nasa Txayu´çe Alto Coqueto; 10) El Cabildo Kiwe Zxiꝥxkwe Tierra Linda 11) El Cabildo Kiwe U´se Nueva Palestina, 12) El Cabildo Kwe´sx Kiwe, 13) El Cabildo Nasa Kiwe, 14)

El Cabildo Çxhab Wala, 15) El Cabildo Thä Tadx Kiwe Loma Redonda, 16) El Cabildo Kjwen Tama Luuçxwe'sx Hijos de Juan Tama, 17) El Cabildo Juan Tama, 18) El Cabildo Mühm Kiwe Los Guadualves,19) El cabildo Mühm Thä' Kiwe Cerroguadua; y 20) El Cabildo Nasa Uh Los Gavilanes.

2.3. Realizar las gestiones, proyectos y demás procedimientos necesarios para la pronta constitución de los Resguardos Nasa del Departamento del Putumayo.

2.4. "Detener los proyectos extractivos que se estén realizando en los territorios de las comunidades indígenas Nasa sin la consulta previa de las mismas y realizar un nuevo proceso con éstas, aun cuando no tengan el reconocimiento étnico por parte del Ministerio del Interior o la constitución del Resguardo por parte del INCODER"

Folio 27. .

2.5. "Que se realice la consulta previa para los proyectos extractivos y de infraestructura que se pretendan realizar en los territorios del pueblo Nasa, aun cuando no se haya dado la legalización de los territorios"

Ibídem. .

2.6. "Se tomen las medidas necesarias para asegurar la vida de las personas que integran las comunidades Nasa y para evitar la comisión de delitos en contra de ellas"

Ibídem..

II. ACTUACIONES EN EL TRÁMITE DE TUTELA.

1. Admisión y traslado

1.1. La acción de tutela de la referencia fue admitida mediante auto del 16 de febrero de 2012 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. Dicha providencia ordenó notificar a las autoridades accionadas y vincular como terceros con interés a la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXAW “Nuestros Sueños”; al cabildo Nasa Jerusalén San Luis Alto Picudito; al resguardo Nasa Kiwe y al Resguardo Nasa Txa Yuce. De igual forma, le solicitó al accionante acreditar la calidad de gobernador del resguardo indígena Nasa Jerusalén San Luis Alto Picudito en la que actuaba

Folio 78..

1.2. En cumplimiento de lo anterior, el 20 de febrero de 2012, el a quo recibió escrito signado por la apoderada del señor Orlando Pito Tombe, en el cual informó que los resguardos, el Cabildo y la Asociación vinculados como terceros con interés a la acción de tutela, han manifestado estar de acuerdo con los hechos narrados en la Acción de tutela presentada por Orlando Pito Tombe, en calidad de Gobernador del Resguardo NASA JERUSALÉN SAN LUIS ALTO PICUDITO”

Folio 88. .

De igual manera, la apoderada judicial del actor aportó copia simple del Acta No. 004 del 17 de enero de 2011, que acredita la posesión del accionante ante la Alcaldía Municipal de Villagarzón – Putumayo, en el cargo de gobernador del Resguardo Indígena Nasa Jerusalén San Luis Alto Picudito

Folio 89..

1.3. Adicional a lo anterior, para legitimar la parte activa de la acción de tutela, mediante

escrito del 24 de febrero de 2012 y con posterioridad al fallo de tutela de primera instancia, la representante del accionante aclaró que entre los días dos y nueve de mayo de 2010, se llevó a cabo el II Congreso Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXA´W, en el cual se inscribió al accionante como representante legal de la Asociación del Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXA´W y se aprobó el ingreso de las comunidades YU´CXIJME y NASA CHAMB, de los municipios de Puerto Caicedo y Puerto Asís, respectivamente, a dicha Asociación. De igual manera, informó que tal situación fue debidamente registrada en la Resolución No. 007 del 28 de septiembre de 2011 del Ministerio del Interior, notificada en diciembre de 2011 al accionante, pero de la cual la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz solo tuvo conocimiento hasta el 21 de febrero de 2012, debido a las dificultades de comunicación existentes como causa de la distancia

Folios 174 a 179..

2. Respuesta de las entidades accionadas

2.1. Ministerio del Interior

Frente a la creación de Resguardos, la Entidad se abstuvo de pronunciarse por no ser de su competencia, ya que era el INCODER quien estaba legalmente facultado para ello

Folio 95.. Posteriormente, el Ministerio del Interior explicó que su función no es la de declarar Cabildos, sino la de verificar si un grupo humano que tiene una reclamación étnica constituye una comunidad o parcialidad indígena a través de estudios etnológicos; y el registro de sus autoridades (cabildos) se hace solo cuando hay certeza de la existencia de la comunidad; los cabildos urbanos no tienen reconocimiento.

Puntualmente, respecto de la solicitud de reconocimiento étnico de los cabildos Nasa en el Putumayo, resaltó que la Dirección ha tratado de maximizar esfuerzos y priorizar recursos presupuestales y humanos, con el fin de lograr el cometido de dichas colectividades. Seguidamente, informó el estado en el que se encuentra cada una de las referidas solicitudes, las cuales se resumen a continuación:

Cabildos	Estado
----------	--------

1) Sat Tama, 2) Yuuluch Las Minas, 3) Ksxaw Nasa Alto Danubio, 4) Kwe'sx Kiwe Choro largo, 5) Yuu'k Chicxkue Selva Hermosa, 6) Kuesx Tata Wala, 7) Pkind Kiwe Los Guayabales, 8) Kwe'sx Nasa Txa'yuce, 9) Kuesx Kiwe, 10) Nasa Cxha'b Wala, 11) Kjuen Tama Lucx Wesx - Hijos de Juan Tama.	Solicitud en estudio***
--	-------------------------

12) Nasa Cxhab	Viene en proceso de constitución de resguardo ante el INCODER y se emitió el concepto respectivo, de conformidad con el artículo 12 del Decreto 2164 de 1995.
----------------	---

13) La Canangucha	Reconocimiento negado mediante Resolución 138 de 2001
-------------------	---

14) Yu'Cxijme Vereda El Libano	Reconocida mediante resolución No. 0027 de 2009
--------------------------------	---

15) Tierra Linda, 16) Nueva Palestina	Reportada en censos del DANE para el año 1993*
---------------------------------------	--

17) Nasa Uh	Viene en proceso de constitución de resguardo ante el INCODER y de conformidad con el artículo 12 del Decreto 2164 de 1995, se emitió concepto respectivo. Los miembros de tal asentamiento no permitieron el ingreso del profesional en campo para el respectivo estudio****.
-------------	--

18) Nasa Kiwe	Sustanciación ante el INCODER
---------------	-------------------------------

19) Nasa Kiwe Alto Sinai	Registrada mediante Resolución No. 0099 de 2009
--------------------------	---

20) Los Guaduales, 21) Juan Tama	Se atenderá la solicitud de acuerdo con lo estipulado en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**
----------------------------------	--

22) Cerroguadua Registrada mediante Resolución No. 0072 de 2011

Fuente: Elaboración propia con base en folios 95 y 96.

“* Como el DANE certificó la existencia de comunidad, el Ministerio queda excluido de hacerlo por ser su competencia residual.

** Por tratarse de un asentamiento ubicado en el caso urbano, se hará el estudio correspondiente por haberse acordado con la Mesa Permanente de Concertación en la Ley 1450 de 2011.

**** En este caso se empezaron los estudios y se realizaron visitas sin que el funcionario pudiera ingresar a realizar el estudio respectivo. Para efectos que repose dentro del presente expediente y para su conocimiento, aportamos la respuesta a solicitud de estudio y reconocimiento a la denominada comunidad”

Folio 96. .

Concluyó el anterior punto indicando que el 50% de las solicitudes han tenido solución, pero que tiene que atender “84 pueblos con más de 4.000 comunidades en todo el país, fuera de los estudios etnológicos que se adelantan para determinar la existencia de otros pueblos adicionales...”

Ibídem. .

De otro lado, rechazó el argumento del actor según el cual, por la falta de reconocimiento de los cabildos, se trasgrede el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas; lo anterior por cuanto, de conformidad con el Decreto 1320 de 1998, el Ministerio del Interior actúa a solicitud de parte toda vez que la empresa que ejecute la obra, proyecto o actividad – OPA, debe solicitar por escrito a la Entidad, la certificación de presencia de grupos étnicos, o lo podrá hacer la comunidad siempre y cuando se remitan las coordenadas donde se va a

realizar el proyecto, siendo tal certificación un prerrequisito para la expedición de la licencia ambiental

Folio 98.. Así, concluyó que siempre que existan comunidades indígenas, estas serán verificadas por dicha Dirección, en los términos dispuestos por la ley, sin que para ello sea necesaria la certificación sobre la existencia de un cabildo

Folio 100. ; para sustentar esta afirmación, el Ministerio del Interior presentó una recopilación de las solicitudes de certificación de presencia de grupos étnicos en las áreas relacionadas con los bloques Quinde, Cohebi y Quillacinga, requiriendo varias de ellas verificación en campo, y las respuestas que a estas se han dado por parte de la accionada, sin advertirse ninguna solicitud por parte de la Comunidad Nasa

Folios 99 y 100.; a continuación se sintetizan las respuestas dadas por la Entidad al respecto:

No. De Certificación	Respuesta
----------------------	-----------

Certificación No. OFI06-7830 del 4-04-06, expedida por el Ministerio del Interior al Consorcio Colombia Energy Co.	
--	--

Revisadas las bases de datos institucionales del DANE, Asociación de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales y los reconocimientos emanados de esta Dirección sobre comunidades indígenas, SE REGISTRAN las comunidades por fuera de Resguardo de El Líbano, El Palmar, Las Minas, Villa Hermosa, Bajo Santa Helena y La Libertad en el Municipio de Puerto Asís.	
--	--

De acuerdo con la información de Resguardos Indígenas reportada por el INCODER SE REGISTRAN resguardos en el municipio de Puerto Asís, por lo que se debe solicitar la certificación de existencia de territorio legalmente constituido al INCODER, de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 1320 de 1998.	
---	--

NO SE REGISTRAN comunidades negras en el área del proyecto de la referencia.	
--	--

En caso de que se superponga alguna comunidad indígena y/o negra con el área del proyecto, es necesario dar aviso a la Dirección, para dar cumplimiento a la realización del proceso de consulta previa de que trata el artículo 330 de la Constitución Política, el artículo 7º de la Ley 21 de 1991 y el artículo 76 de la Ley 99 de 1993

Folio 108..

Certificación OFI06-21098- DET-1000 del 31-08-06 a la empresa Petrotesting. De conformidad con la visita de verificación realizada por el Profesional Especializado de esta Dirección durante los días dos (2) al cuatro (4) de agosto al área de interés del proyecto de la referencia, se concluye que NO SE REGISTRAN comunidades indígenas en esta área

Folio 109..

Certificación OFI07-12670 del 16-05-07 a Consorcio Colombia Energy Co.

De conformidad con la visita de verificación realizada el veinticuatro (24) de abril de 2007 al área de interés del proyecto de la referencia, se concluye que NO SE REGISTRAN comunidades indígenas ni negras en esta área. (Área: Ampliación del área Quillacinga del Campo Sur Oriente).

Igualmente, se le informa que en el área del Bloque Suroriente habitan las siguientes comunidades indígenas:

- * Vereda El Palmar: Comunidad Inga Palmar
- * Vereda La Libertad: Comunidad Nasa Fiw, Sactama, Nasa
- * El Resguardo Las Delicias: Comunidad Kiwenxusxa
- * Resguardo Alto Lorenzo: Cabildo Kiwnascxhab

Si al adelantar alguna actividad se establece que existe alguna comunidad indígena y/o negra, es necesario dar aviso a la Dirección, para dar cumplimiento a la realización del proceso de consulta previa de que trata el artículo 330 de la Constitución Política, el artículo 7º de la Ley 21 de 1991 y el artículo 76 de la Ley 99 de 1993

Folios 110 y 111..

Certificación OFI07-29215 del 9-10-07 a Colombia Energy Co.

De conformidad con la visita de verificación realizada por el Profesional Especializado de esta Dirección durante los días dos (2) al cuatro (4) de agosto de 2006 y 24 de abril de 2007, se concluye que NO SE REGISTRAN comunidades indígenas ni negras.

Igualmente, se le informa que en el área del Bloque Suroriente habitan las siguientes comunidades indígenas:

- * Vereda La Libertad: Comunidad Nasa Fiw- Sactama – Nasa

- * El Resguardo Las Delicias: Comunidad Kiwenxusxa

- * Resguardo Alto Lorenzo: Cabildo Kiwnascxhab

Si al adelantar alguna actividad se establece que existe alguna comunidad indígena y/o negra, es necesario dar aviso a la Dirección, para dar cumplimiento a la realización del proceso de consulta previa de que trata el artículo 330 de la Constitución Política, el artículo 7º de la Ley 21 de 1991 y el artículo 76 de la Ley 99 de 1993

Folios 112 y 113. .

Certificación OFI08-21748 del 28-07-08 a Colombia Energy Co. De conformidad con la visita de verificación durante los días nueve (9) al catorce (14) de julio de 2008 al área del proyecto “Área de interés para sismica Bloque Mayor Cohembi 3D” se concluye que NO SE REGISTRAN asentamientos o comunidades indígenas en el área

Folio 114. .

Certificación OFI08-35821 del 20-11-08 a Dirección de Licencia, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Se ratifica lo dicho a Colombia Energy Co y a Petrotesting en las certificaciones OFI06-7830 del 4-04-06, OFI06-21098 del 31-08-06, OFI07-126700000 del 16-05-07, OFI07-29215 del 9-10-07 y OFI08-21748 del 28-07-08.

Igualmente indicó que Petrotesting solicitó certificación de presencia de comunidades étnicas en el área del proyecto “Construcción de un oleoducto para transporte de crudo en el Campo Suroriente desde las estaciones Quillacinga y Cohembi hasta la Estación Santa Ana”. Para el efecto se expidió la certificación OFI-06-20712 del 21-08-06 en donde se certificó que no se registran comunidades indígenas en el área del proyecto

Folios 115 a 117..

OFI08-39230 del 22-12-08 a Colombia Energy Co. De conformidad con la visita de verificación realizada por dos Profesionales durante los días 9 al 14 de julio de 2008 al área del proyecto “Área de interés para sísmica Bloque Mayor Cohembi 3D” y teniendo en cuenta que los Bloques menores de la Sísmica 3D se encuentran dentro de las coordenadas de dicha verificación, se concluye que NO SE REGISTRAN asentamientos o comunidades indígenas en el área del proyecto Bloques menores de la Sísmica 3D en el Bloque Cohembi

Folio 118. .

2.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitó declarar la improcedencia de la tutela en su contra, por ausencia de legitimación en la causa por pasiva de la entidad que representa, y la desvinculación de esta de la presente acción. Para sustentar la petición, expuso que “no existe evidencia que demuestre que el señor Orlando Pito Tombe, haya requerido a esta cartera ministerial actuación administrativa alguna tendiente a la constitución del resguardo Nasa Kiwe, Nasa Txa Yuce en el departamento del Putumayo, el reconocimiento de 20 parcialidades indígenas ubicadas en los departamento del Putumayo y de Nariño, el procedimiento de consulta previa para los proyectos extractivos y de infraestructura que se pretendan realizar en los territorios del pueblo Nasa [...]”

Folio 132. .

Así mismo sostuvo que, si bien el INCODER es un establecimiento público del orden nacional

adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, este tiene personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, sobre el cual el Gobierno ejerce control de tutela mas no “control jerárquico ni tiene injerencia sobre los actos administrativos propios de la entidad; como, por ejemplo, la adjudicación de títulos sobre bienes baldíos de la Nación”. Por tanto, al no existir fundamento legal que faculte al Ministerio para intervenir sobre las pretensiones invocadas en la acción de tutela, mal podría afirmarse que existió una actuación u omisión de dicha entidad que vulnerara o amenazara los derechos fundamentales del accionante

Folio 136..

2.3. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La apoderada judicial de la cartera referida solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de su representada, en la medida en que no se encuentra dentro de sus funciones legalizar los territorios indígenas, responder las solicitudes de constitución de resguardos indígenas, reconocer etnias, ni adelantar trámites propios del proceso de consulta previa

Folio 163..

De otro lado, sostuvo que, a pesar de que el accionante no es claro cuando se refiere a los proyectos extractivos que afectan a la comunidad que representa, su poderdante no tiene injerencia sobre el particular

Folio 168., en tanto las autoridades competentes para este tipo de asuntos son las corporaciones autónomas regionales o la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, dependiendo de si se trata de pequeña o grande minería, respectivamente. Finalmente, informó que corrió traslado del asunto a la ANLA.

2.4. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER

La Oficina Jurídica del INCODER se opuso a la prosperidad del amparo, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de algún derecho constitucional. Además, partiendo de esta premisa, el INCODER considera improcedente la acción de tutela para este caso, por cuanto no se cumple con el carácter subsidiario de la misma, ni se acredita perjuicio irremediable alguno para su procedencia.

Para sustentar lo anterior, el INCODER señaló que “tiene dentro de su campo de acción para los asuntos étnicos, la realización de los estudios para proyectar la dotación y titulación de tierras a las autoridades indígenas, el reconocimiento de la propiedad de las que tradicionalmente ocupan, la preservación de los grupos étnicos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, objetivos desarrollados en el marco de los procedimientos de constitución, ampliación, restructuración y saneamiento de los resguardos, todo ello de conformidad con el Decreto 2164 de 1995”

Folio 155. .

En ejercicio de la precedente disposición, la constitución de un resguardo indígena tiene un procedimiento reglado y complejo que “conlleva el concurso de otras entidades como la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y el Ministerio del Interior”

Folio 155.; de manera que, al tener la petición que se eleva en sede tutelar un trámite especial, la acción de la referencia deviene improcedente, en tanto el actor se debe ajustar a lo dispuesto para tal fin por los Decretos 2164 de 1995 y 1397 de 1996.

Concretamente señaló que, para la constitución de un resguardo indígena, de acuerdo con lo

dispuesto por el artículo 7º del Decreto 2164 de 1995, el trámite se inicia de oficio por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -hoy INCODER-, o “a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública, o de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena”

Artículo 7º del Decreto 2164 de 1995.. Tal solicitud, deberá acompañarse de una información básica “relacionada con la ubicación, vías de acceso, un croquis del área pretendida, el número de familias que integran la comunidad y la dirección donde recibirán comunicaciones y notificaciones”

Parágrafo del artículo 7º del Decreto 2164 de 1995.. Con esta, y las actuaciones administrativas respectivas, se constituye un expediente que es enviado a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, para su correspondiente estudio y priorización, con sujeción a lo estipulado por el Decreto 1397 de 1996.

De otro lado, informó que la solicitud de constitución del resguardo Nasa Kiwe en el municipio de Puerto Leguízamo se encuentra en desarrollo y que “a la fecha ya se ha realizado el estudio socioeconómico respectivo y se cuenta con concepto favorable por parte del Ministerio del Interior, ello acorde a los lineamientos descritos en el Decreto 2164 de 1995”

Ibidem. . Respecto de la solicitud de constitución del resguardo Nasa Txa Yuce en el municipio de Puerto Caicedo, notificó que “no cuenta con la priorización de parte de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI-, acorde con lo dispuesto en el Decreto 1397 de 1996; por parte de la Dirección Técnica de Asuntos Éticos del INCODER, será enviada tal solicitud a dicha Comisión para que proceda a emitir la priorización correspondiente de dicho proceso”

Folio 156. .

Finalmente, consideró que su representada no está legitimada en la causa por pasiva respecto de las demás pretensiones de la tutela, relacionadas con el detenimiento de los

procesos extractivos y de infraestructura, con la realización de consultas previas y con el reconocimiento de las parcialidades indígenas.

III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera Instancia. Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá

Folio 193. .

De otro lado, y respecto de la solicitud para que se constituyeran los resguardos NASA KIWE y NASA TXA YU´CE, y se reconocieran las parcialidades indígenas, consideró que la acción de tutela era improcedente, en tanto no se satisfizo el requisito de legitimación en la causa por activa para tal. Anotó, que “las acciones judiciales que se emprendan para conseguir tal cometido deben ser promovidas por los miembros de dichas comunidades en particular, por ser un asunto de exclusivo interés para ellos”

Folio 195. . Agregó que “[e]n el caso sub examine, está acreditado en autos que el actor es el Gobernador del Resguardo Jerusalén –San Luis – Alto Picudito de la Comunidad Nasa Páez del municipio de Villagarzón, comunidad indígena que logró su reconocimiento como resguardo mediante Acuerdo número 186 de septiembre 30 de 2009, por tanto, carece el tutelante de legitimidad por activa, para reclamar, por vía de tutela, la constitución de los resguardos indígenas NASA KIWE y NASA TXA YU´CE, al igual que para demandar el reconocimiento de 22 parcialidades indígenas de las cuales no hace parte, ya que el amparo debe ser promovido o por el gobernador o representante legal de estas comunidades o por alguno de sus miembros, quienes son los únicos eventuales afectados con la demora de dicho trámite”

Folio 196. . Indicó, finalmente, que el accionante tampoco acreditó ser el representante legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXA´W, por lo que

tampoco está “facultado para agenciar los derechos de tal agremiación”

Ibídem. .

2. Impugnación

Dentro del término de ley, la representante del accionante impugnó el fallo del a quo, argumentando que la pretensión principal del amparo presentado es la protección del derecho a la vida del pueblo indígena Nasa, atendiendo al hecho de que su cosmovisión se encuentra íntimamente ligada a la tierra “por ser el espacio en donde se desarrolla, en donde se crea la vida, y por ser el lugar donde vive todo ser (hombre, vegetales, animales y minerales), es habitación, es hogar, vivienda”

Folio 206. , por lo que la protección de aquél “se traduce en la concreción de los derechos territoriales de las comunidades, de tal forma que con ello se puedan satisfacer otros derechos, como el de la consulta previa”

Ibídem. .

Expuso que el derecho a la consulta previa de las comunidades que representa sigue siendo vulnerado, en tanto, hasta que no estén debidamente reconocidas y registradas por el Ministerio del Interior y por el INCODER, seguirán siendo sujetos pasivos de abusos por parte de las empresas extractivas de recursos naturales y/o de proyectos de infraestructura. Por ello, reiteró que es necesario que las solicitudes de constitución de resguardos y de reconocimiento étnico sean evacuadas en el término legal establecido para tal efecto, para que aquellas puedan ejercer los derechos a la participación que les asisten. Reconoció que, si bien la legalización de los territorios de las comunidades indígenas no es un requisito indispensable para la realización de la consulta previa, la misma resulta importante en la medida en que las entidades competentes expiden la certificación de presencia o no de comunidades indígenas basadas en la información que reposa en sus bases de datos y que

no siempre es verificada in situ.

De otro lado, en relación con la falta de legitimidad por activa encontrada por el Tribunal, alegó que, si bien son ciertas las razones esgrimidas por este, también lo es que la situación fue saneada mediante los documentos que aportó el 24 de febrero de 2012, día en el que fue proferido el fallo, y que, probablemente, no fueron conocidos oportunamente por el fallador. De esta forma, le solicitó al superior tener en cuenta que allegó la Resolución No. 007 de 2011 en donde consta que el señor Orlando Pito Tombe es el Representante Legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXA´W, así como el poder de representación para actuar dentro del proceso de la referencia otorgado por éste en tal calidad

Folios 174 a 180..

3. Segunda Instancia. Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia

En sentencia del 19 de abril de 2012, el ad quem confirmó el fallo impugnado.

En primer lugar, encontró que el accionante sí cuenta con legitimación en la causa por activa, puesto que acreditó ser el representante legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo KWE´SX KSXA´W, que tiene como fin promover la protección de los derechos de la comunidad indígena Nasa. Sin embargo, encontró que la acción de tutela era improcedente (i) por no acreditar el requisito de subsidiariedad tanto para legalizar las comunidades indígenas relacionadas, como para reconocer el resguardo Nasa Kiwe; y (ii) por no observarse la ocurrencia de un perjuicio irremediable que permita al juez de tutela desconocer el proceso administrativo establecido para este caso.

Así, consideró que “como la petición de amparo ha sido formulada principalmente para lograr por esta vía excepcional el reconocimiento étnico de las comunidades indígenas a las que viene haciéndose referencia, la acción resulta improcedente por encontrarse la solicitud en trámite administrativo, sin que se evidencie perjuicio irremediable para que el juez constitucional desconozca el procedimiento establecido o el orden que ha venido impartiendo el Ministerio del Interior para resolver las pretensiones formuladas por las comunidades, que a no dudarlo, son dispendiosas por la gestión operativa que debe realizarse al interior de las comunidades”

Folio 14, cuaderno 2. .

En el mismo sentido, consideró que “resulta improcedente la acción constitucional respecto de la comunidad Nasa Kiwe a la que fue negado el reconocimiento según lo afirma el accionante, como quiera que las decisiones emitidas por el Estado pueden ser controvertidas por vía gubernativa o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término previsto en la ley para dicho efecto, o la de nulidad absoluta en cualquier tiempo [...] en ambos eventos con la posibilidad de solicitar a manera de medida cautelar la suspensión provisional del acto cuestionado [...]”

Folio 15, cuaderno 2..

Finalmente, coincidió con el a quo en señalar que el derecho a la consulta previa de las comunidades del pueblo Nasa no se había trasgredido, indicando que si bien “se ha pretendido realizar exploraciones o desarrollar proyectos inconsultos en los territorios donde se encuentran ubicadas las comunidades indígenas NASA del departamento del Putumayo, [los mismos] fueron evitados por las denuncias oportunas de la comunidad y la pronta intervención del Ministerio del Interior, de ahí que deviene indicar como acertadamente lo concluyó el a quo, que dicha situación se encuentra superada sin que al momento de invocar la demanda constitucional se tuviera conocimiento de la ejecución de trabajo que afecten el territorio indígena. Argumento que se fortalece a partir de la imposibilidad de amparar

derechos cuya vulneración apenas constituye una imposibilidad futura e incierta, cuando la acción constitucional tiene por objeto proteger violaciones presentes o actuales, o para prevenir amenazas ciertas y contundentes, las que no se avizoran frente a la consulta previa, pues si bien para el año 2009 algunas empresas privadas pretendieron realizar exploraciones en el resguardo indígena NASA KIWNAS CXHAB con desconocimiento de tal garantía, éstas fueron evitadas por la pronta intervención del Ministerio del Interior y la comunidad, momento desde el cual hoy no hay antecedente de actividad inconsulta, por lo que de presentarse nuevas exploraciones o proyectos sin llevar a cabo la consulta previa, corresponde a los integrantes de la comunidad o a sus representantes impulsar los mecanismos ordinarios excepcionales para velar por sus derechos”

Folio 16, cuaderno 2. .

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, que fue escogida para revisión por medio de Auto del 23 de mayo de 2012, de la Sala de Selección Número Cinco, con fundamento en lo prescrito por el inciso 2º del artículo 86, y el numeral 9º del artículo 241, ambos de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Actuaciones surtidas en sede de Revisión

2.1. Por medio de auto del 16 de agosto de 2012, el Magistrado Sustanciador ordenó vincular al presente proceso a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y a las empresas

Compañía Geofísica Latinoamericana S.A.S; Petrotesting Colombia y Colombia Energy Development Co.; para que se pronunciaran acerca de los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo

Folio 15, cuaderno de revisión. .

En el mismo auto se le solicitó a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas que informara y/o remitiera lo siguiente:

a. Cuáles son las directrices, metodologías, protocolos, procesos y/o procedimientos establecidos por dicha Comisión a efectos de realizar el proceso de estudio y priorización de las solicitudes de constitución de resguardos indígenas. Sírvase detallar el desarrollo de cada una de las actividades que realizan al respecto indicando el plazo de ejecución estimado que toma cada actividad y si es posible adjuntar un diagrama del proceso.

b. Cuáles son las condiciones que deben cumplir las solicitudes para obtener por parte de dicha Comisión la respectiva priorización.

d. Remitir otros documentos e información que considere importantes para la resolución de este proceso.

2.1.1. En oficio recibido en la Secretaría General de esta Corporación el tres (03) de octubre de 2012, el Consejero de Territorio, Biodiversidad y Recursos Naturales de la Autoridad Nacional de Gobierno Indígena de Colombia (Organización Nacional Indígena de Colombia) –ONIC–, se pronunció frente a la información solicitada

Folios 218 al 226, cuaderno de revisión. .

Luego de señalar la normatividad que regula a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI-, indicó que de conformidad con lo establecido en la sesión XVI de la Comisión en noviembre de 2009, las solicitudes de constitución de territorios indígenas que se priorizarían son las siguientes:

- * Las que cuenten con estudio socio - económico realizado por INCODER,
- * Las que, al momento de la solicitud, contaran con tierras del Fondo Nacional Agrario, o cedidas por la comunidad o por entidades públicas o privadas, y,
- * Las solicitudes de los pueblos priorizados en el Auto 004 de 2009 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Igualmente, señaló que en sesión de agosto de 2012 se recopilaron todos los criterios a tener en cuenta para la priorización en el estudio de la solicitud, los cuales son:

- * Pueblos mencionados en el Decreto 1397 de 1996,
- * Pueblos en riesgo de extinción,

- * Pueblos amenazados por megaproyectos o explotación de recursos,
- * Pueblos en riesgo de desplazamiento,
- * Pueblos afectados por desastre natural,
- * Expedientes con mayor antigüedad,
- * Expedientes donde no hay que comprar tierras, y
- * Expedientes de pueblos con insuficiencia de tierras.

Posteriormente, y frente al proceso de priorización en el estudio de solicitudes de constitución de territorios indígenas, indicó que la misma es una facultad con la que cuentan los representantes y delegados indígenas, en la cual jerarquizan u ordenan las solicitudes que, frente a la constitución, reestructuración, ampliación o saneamiento de territorios indígenas, debe atender el INCODER. Dicho orden puede ser establecido por los delegados de las macro regiones, o por los representantes de los pueblos indígenas o de las organizaciones nacionales. Anotó que, para ser priorizada una comunidad, debe cumplir por lo menos con una de las condiciones establecidas en la XVI sesión de la CNTI descritas antes, o ser uno de los territorios específicos determinados dentro de las funciones de la comisión en el Decreto 1397 de 1996. Señaló que, al establecerse la priorización, el INCODER debe atender las solicitudes, de conformidad con dicho orden, lo más pronto posible y que actualmente hay 215 solicitudes de comunidades indígenas priorizadas.

Frente al estado actual de la solicitud realizada por la comunidad NASA KIWE TEKH SKXAW, resaltó que de conformidad con información suministrada por el INCODER la misma se encuentra en las etapas finales, sin que a la fecha se haya expedido la resolución que reconoce el territorio.

Manifestó que el proceso de priorización se ha mostrado ineficiente en la medida en que el INCODER presenta un retardo en más del 90% de los casos priorizados, lo que se traduce en un atraso de 22 años en la resolución de las peticiones. Igualmente, anotó que a dichas falencias se suma el hecho de que no existe un procedimiento específico para determinar las priorizaciones, y tampoco se cuenta con un plazo de ejecución para cada actividad, “[p]eor aún existen sentencias de la Corte Constitucional que al día de hoy no han sido cumplidas, aun cuando ordenan la titulación de un territorio y/o agilidad en el proceso para resolver la solicitud adelantada por las comunidades. Ejemplo de esto [son las sentencias T-693, T-433 y T-129 de 2011] pendientes de cumplimiento por parte del Incoder”

Folio 233, cuaderno de revisión..

Dijo que en el 2011, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas determinó la creación de un equipo técnico que hiciera una revisión de la tramitación y terminación de los procedimientos solicitados, en la cual participaría la Dirección Técnica de Etnias del INCODER; sin embargo, a la fecha, dicho equipo no se ha conformado. Así mismo, que en los últimos tiempos el proceso de constitución, ampliación, saneamiento y priorización de resguardos indígenas se ha paralizado, en la medida en que los espacios de concertación con los pueblos indígenas se han concentrado en la discusión de otros asuntos, sumado a la falta de recursos del INCODER; lo que ha aumentado el trancón administrativo en el trámite de dichas solicitudes, afectando de esta forma el derecho fundamental al territorio de tales comunidades, poniendo en riesgo su existencia.

Finalmente, solicitó que fueran tutelados los derechos de la comunidad Nasa Kiwe Tekh Skxaw.

2.1.2. En escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 25 de septiembre de 2012, el representante legal de VETRA EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN COLOMBIA S.A.S en su calidad de Representante Legal del consorcio COLOMBIA ENERGY, se pronunció acerca de los hechos y pretensiones de la presente acción de tutela

Folios 99 al 109, cuaderno de revisión .

Inició su intervención aclarando que, si bien el auto del 16 de agosto se dirigió a la compañía PETROTESTING COLOMBIA, quien responde es el CONSORCIO COLOMBIA ENERGY. Igualmente, indicó que mediante escritura pública No. 994 de la Notaria 16 del Círculo de Bogotá, PETROTESTING COLOMBIA S.A. cambió su nombre al de VETRA EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN COLOMBIA S.A, quien posteriormente, por decisión de la asamblea de accionistas, cambió su nombre al de VETRA EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN COLOMBIA S.A.S., y que dicha compañía es el operador del CONSORCIO COLOMBIA ENERGY para el contrato de producción incremental Suroriente celebrado el 13 de junio de 2001 con ECOPETROL.

Hechas las aclaraciones precedentes, señaló que las actividades desarrolladas por el CONSORCIO COLOMBIA ENERGY en el municipio de Puerto Asís se han enmarcado en el respeto de los requisitos establecidos por la legislación colombiana para la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos, en especial con la expedición de la respectiva licencia ambiental que contó con las correspondientes certificaciones sobre la presencia o no de comunidades y territorios de minorías étnicas indígenas o negras en el área del proyecto. Al respecto, presentó una relación de 18 solicitudes y certificaciones que emitieron las autoridades responsables, indicando en cada caso que no había presencia de dichas minorías en las zonas del proyecto.

Frente a las pretensiones del accionante, en cuanto se refiere a ordenar la detención de

actividades que denomina extractivas, indicó que la actividad desarrollada por el Consorcio Colombia Energy en el territorio de Puerto Asís, se encuentra amparada por el contrato de producción incremental celebrado con Ecopetrol en 2001, así como por la Licencia Ambiental Global otorgada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la Resolución 0937 del 22 de mayo de 2009, modificada por la Resolución 1930 del 1 de octubre de 2010.

Indicó que previo a la obtención de la mencionada licencia, la compañía obtuvo pronunciamientos por parte del Ministerio del Interior y del INCODER en el que se indicaba que no había presencia de comunidades indígenas ni de territorios legalmente adjudicados.

Respecto a los hechos acontecidos en marzo de 2009 y que fueron indicados por el accionante en el escrito de tutela, señaló que los mismos correspondieron a un evento generado por el personal técnico, el cual fue corregido de inmediato, por lo que consideran que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver este evento puntual, entre otras cosas porque no se cumple con el requisito de inmediatez.

Sostuvo que el Consorcio Colombia Energy se encuentra desarrollando el proyecto de buena fe y con el pleno convencimiento de que el mismo está amparado en los pronunciamientos oficiales de las autoridades. De igual manera, señaló que el proyecto tiene delimitada de forma precisa su área por lo que no agrede áreas donde se encuentren asentadas las comunidades indígenas, y por ende no hay alteración de las condiciones de existencia de aquéllas a raíz del proyecto.

Finalmente, manifestó que no resulta viable ordenar suspender las actividades de exploración y explotación petrolera, en la medida en que el proyecto operado por el Consorcio se ha adelantado dentro del marco de la ley, públicamente y en cumplimiento de la normatividad expedida para el efecto.

2.1.3. En escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 4 de octubre de 2012, el apoderado general de Colombia Energy Development Co, dio respuesta al auto del 16 de agosto de 2012

Folio 227 al 229, cuaderno de revisión. .

En su escrito manifestó que la Compañía no tiene asignados bloques en Nariño ni en Putumayo, ni en ningún otro sitio donde se asienten los integrantes del pueblo NASA, y tampoco ha efectuado trabajos de exploración y/o explotación en los mencionados lugares.

Señaló que la vinculación de Colombia Energy Development Co., obedeció a una confusión entre dicha empresa y el Consorcio Colombia Energy. Resaltó que la empresa Colombia Energy Co., no tiene ninguna relación corporativa o contractual con el Consorcio Colombia Energy, por lo que pidió desvincular del proceso a su representada.

2.1.4. Por último, la Compañía Geofísica Latinoamericana no atendió al llamado de esta Corporación.

2.2. Por medio de auto del dieciséis 16 de agosto de 2012, el Magistrado Sustanciador solicitó al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, suministrar la siguiente información

Folios 9, 10 y 11, cuaderno de revisión. :

a. Cuáles son las directrices, metodologías, protocolos, procesos y/o procedimientos

establecidos por dicha dirección a efectos de realizar la verificación y certificación de existencia de comunidades étnicas. Sírvese detallar el desarrollo de cada una de las actividades que realizan al respecto indicando el plazo de ejecución estimado que toma cada actividad y si es posible adjuntar un diagrama del proceso.

b. De conformidad con lo informado en escrito del veintidós (22) de febrero de los presentes respecto al estado en que se encuentran las solicitudes de reconocimiento étnico de los veintidós (22) cabildos Nasa del Putumayo, sírvase especificar los siguientes puntos:

Cabildo	Estado Informado	Información Requerida por el Despacho
Sat'tama	En solicitud de estudio	¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.
Nasa Cxhab	Vienen en proceso de constitución de resguardo ante el INCODER y se emitió el concepto respectivo.	Enviar copia del concepto emitido, así como informar el tiempo tomado por dicha Dirección para proferir el concepto.
Yuluch Las Minas	En solicitud de estudio	¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.
Ksxaw Nasa Alto Danubio	En solicitud de estudio	¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Kuesx Kiwe Chorrolargo En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Yuuk Chicxkue Selva Hermosa En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

La Canangucha Reconocimiento negado mediante Resolución No. 138 de 2001
Remitir copia de la Resolución No. 138 de 2001 e indicar las razones por las cuales se negó el reconocimiento étnico. Remitir constancia de notificación de dicha resolución.

Yu Cxijme El Libano Reconocida mediante resolución No. 0027 de 2009 Remitir copia de la Resolución No. 0027 de 2009 así como la constancia de notificación de la misma.

Kuesx Tata Wala En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Pkind Kiwe Los Guayabales En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Kwesx Nasa Txa yuce En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Tierra Linda Reportada en censos del DANE para el año 1993 Informar a qué se refiere y las implicaciones que tiene frente al reconocimiento étnico, así como frente a la constitución del Resguardo, el hecho de que dicho cabildo se encuentre reportado en el

Censo del DANE para el año 1993.

Nueva Palestina Reportada en censos del DANE para el año 1993 Informar a qué se refiere y las implicaciones que tiene frente al reconocimiento étnico, así como frente a la constitución del Resguardo, el hecho de que dicho cabildo se encuentre reportado en el Censo del DANE para el año 1993.

Kuesx Kiwe En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Nasa Uh Vienen en proceso de constitución de resguardo ante el INCODER y se emitió concepto respetivo Enviar copia del concepto emitido, así como informar el tiempo tomado por dicha Dirección para proferir el concepto.

Nasa Kiwe Sustanciación ante el INCODER Indicar qué significa que esta solicitud se encuentra en sustanciación ante el INCODER. Igualmente informar qué implicaciones tiene este estado de la solicitud frente al proceso de reconocimiento étnico.

Nasa Cxhab Wala En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Nasa Kiwe Alto Sinai Registrada mediante resolución No. 0099 de 2009 Remitir copia de la Resolución No. 099 de 2009 así como constancia de notificación de la misma. Indicar igualmente la diferencia que existe entre “Registrada” y “Reconocida”, así como las implicaciones que pueda tener estos diferentes estados frente al proceso de reconocimiento étnico.

Kuen Tama Lucx Wesx Hijos de Juan Tama En solicitud de estudio ¿En qué etapa específica del proceso se encuentra esta solicitud y cuánto tiempo tardará la Dirección en informar el resultado de la solicitud? Adicionalmente informar las razones específicas que expliquen la demora presentada para resolver la solicitud.

Cerroguadua Registrada mediante Resolución No. 0072 de 2011 Remitir copia de la Resolución No. 099 de 2009 así como constancia de notificación de la misma. Indicar igualmente la diferencia que existe entre “Resgistrada” y “Reconocida”, así como las implicaciones que pueda tener estos diferentes estados frente al proceso de reconocimiento étnico.

Juan Tama Se atenderá la solicitud de acuerdo a lo estipulado en la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Precisar a qué se refiere cuando se afirma que la solicitud se atenderá conforme a lo estipulado en Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos Indígenas y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Indicar si en este caso el proceso de reconocimiento étnico es diferente y en caso de que la respuesta sea afirmativa señalar las variaciones del proceso y sus implicaciones frente al resultado

c. La totalidad de comunidades Nasa del Putumayo reconocidas, así como la totalidad de Resguardos Indígenas constituidos en el Departamento del Putumayo, indicando la comunidad a la que pertenecen.

En el mismo auto, se le pidió a la Dirección de Consulta Previa de dicha cartera, suministrar la siguiente información

Folios 11 y 12, cuaderno de revisión.:

a. Cuáles son las directrices, metodologías, protocolos, procesos y/o procedimientos establecidos por dicha dirección a efectos de realizar los procesos de consulta previa, así como las visitas de verificación para determinar la presencia de grupos étnicos en determinado territorio y la expedición de certificados de existencia de grupos étnicos. Sírvase detallar el desarrollo de cada una de las actividades que realizan al respecto indicando el plazo de ejecución estimado que toma cada actividad y si es posible adjuntar un diagrama del proceso.

b. La totalidad de solicitudes de certificación de presencia de grupos étnicos para áreas ubicadas en el Putumayo, específicamente de territorios donde se asientan las comunidades Nasa del Putumayo. Adjuntar a dicha información los datos de las personas y/o empresas que solicitaron dicha información y enviar copia de las respuestas o certificaciones expedidas por dicha Dirección.

c. Frente a los reclamos realizados por la Comisión Intereclesial de Justicia Paz por las intervenciones de la Compañía Geofísica Latinoamericana S.A.S al territorio de las comunidades Nasa del Putumayo de forma inconsulta, informar qué actividades ha desplegado dicha Dirección a efectos evitar una vulneración de derechos de las comunidades indígenas”.

2.2.1. La Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, dio respuesta a la información solicitada por este despacho, indicando que dicha Dirección ha acogido como procedimiento para atender las solicitudes de reconocimiento de las comunidades que se reivindican como parcialidad indígena, la aplicación de un estudio etnológico en campo, de acuerdo con el protocolo institucional desarrollado para tal fin. Señaló que dicho estudio busca dar cuenta de la realidad social de los colectivos que se reivindican como parcialidades indígenas, caracterizando etnográficamente su organización interna y explorando sus relaciones externas

Folios 42 al 45, cuaderno de revisión. .

Manifestó que el estudio es liderado en terreno por uno de los antropólogos adscritos a dicha Dirección y desarrollado por la comunidad a través de una metodología de investigación acción participativa. Indicó que para la programación de las visitas se ha acogido como criterio el de la antigüedad de la solicitud, informándosele en cada caso tanto a la comunidad como a las autoridades locales la fecha de la visita.

Aclaró que la constitución del resguardo compete al INCODER. Sin embargo, que es competencia de dicha Dirección registrar una comunidad o parcialidad indígena reconocida, así como establecer un criterio para la atención de las solicitudes de registro, el cual se sustenta en el orden cronológico en el que se han presentado las solicitudes desde el año 2000 en adelante.

Respecto de las comunidades SAT TAMA, YULUCH LAS MINAS, KUESX KIWE, NASA CXHAB WALA y KUEN TAMA LUCX WESX HIJOS DE JUAN TAMA, señaló que está pendiente la solicitud de estudio etnológico.

Sobre el resguardo PÁEZ NASA CXHAB indicó que el 13 de abril de 2010, dicho despacho profirió concepto sobre la constitución del mismo, el cual adjuntó. En lo que respecta a la comunidad KUESX KIWE ALTO DANUBIO, señaló que ya se realizó el trabajo de campo y están a la espera del análisis de la información recolectada.

En lo concerniente a las comunidades CHICXKUE SELVA HERMOSA, KUESX TATA WALA, PKIND KIWE LOS GUAYABALES Y KWESX TXA YUCE, dicha Dirección adjunta la respuesta dada al Alcalde Municipal de Puerto Caicedo, en la que se brinda toda la información referente a los requisitos para la realización de un convenio interadministrativo de cooperación que permita la realización de los estudios etnológicos de tales comunidades; además, en el oficio se indica que en caso de existir una comunidad urbana, no se podrá definir la situación de reconocimiento ni proceder al registro en bases de datos por parte de la Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías, hasta tanto no se defina una política pública indígena aplicable a individuos y familias que se reivindican como tal y que se encuentran asentadas en cascos urbanos. Los mismos argumentos expuso la Dirección, respecto de las solicitudes relativas a las comunidades LOS GUADUALES y JUAN TAMA, asentadas en cascos urbanos.

Finalmente, frente a la comunidad NASA UH, indicó que se encontraba legalmente

constituida como resguardo mediante el Acuerdo 276 del 31 de enero de 2012, proferido por el INCODER, del cual adjuntó copia.

2.2.2. En escrito recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 21 de septiembre de 2012, el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, informó detalladamente cómo se desarrolla el proceso de certificación sobre presencia de grupos étnicos en el área de influencia de un proyecto, obra o actividad –OPA–

Folios 25 al 40, cuaderno de revisión. . Así mismo, informó que una vez se verifica la presencia de grupos étnicos, el ejecutor de la OPA debe solicitar por escrito el inicio del trámite de consulta previa, del que explicó todas sus etapas.

Respecto a los reclamos realizados por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, indicó que, en efecto, dicha Dirección recibió oficio suscrito por la Comisión “en remisión de las comunidades de la Zona de Reserva Campesina Bajo Cuembi, por el presunto ingreso de las Empresas Compañía Geofísica Latinoamericana CGL, HS&E, VETRA GROUP y AMESUR”

Folio 30, cuaderno de revisión. . Al respecto señaló que al tratarse de comunidades campesinas no es posible realizar consulta previa, en la medida en que dicha garantía se predica de las comunidades étnicas (comunidades negras, raizales, pueblo Rom y comunidades indígenas) y no de las comunidades campesinas.

A su intervención adjuntó un CD en el cual se constata la información solicitada respecto de las certificaciones de presencia de grupos étnicos para el Putumayo.

2.3. En auto del 16 de agosto de 2012, el Magistrado Sustanciador le solicitó al INCODER la siguiente información

a. Cuántos resguardos indígenas y pertenecientes a qué comunidades, se han constituido, reestructurado, ampliado y/o saneado o se encuentran en proceso de constitución, reestructuración, ampliación y/o saneamiento en el Departamento del Putumayo.

b. El estado específico en que se encuentran las solicitudes de constitución de los resguardos indígenas Nasa Kiwe y Nasa Txa Yuce. Anexar copia íntegra de los expedientes conformados para cada una de estas solicitudes.

c. Si ya se expidió la Resolución de constitución del resguardo Nasa Kiwe, teniendo presente que en respuesta a la acción de tutela se informó que ya existía concepto favorable del Ministerio del Interior en este caso. Enviar copia de la resolución y constancia de notificación de la misma.

d. En caso de que aún no se haya expedido la Resolución de constitución del resguardo Nasa Kiwe, indicar las razones porque la misma no ha sido expedida.

2.3.1. En escrito recibido por este despacho el 27 de septiembre de 2012, el coordinador de Representación Judicial del INCODER anexó a su informe un CD en el cual constan tres bases de datos con la siguiente información

Folios 127 al 129, cuaderno de revisión. :

* Procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y/o reestructuración de Resguardos Indígenas en el Departamento del Putumayo, realizados antes del 2010.

* Procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y/o restructuración de Resguardos Indígenas en el Departamento del Putumayo, realizados durante el período 2010 y 2011.

* Procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y/o restructuración de Resguardos Indígenas en el Departamento del Putumayo, que se encuentran en algún trámite (2012).

Adicionalmente anexó copia íntegra del expediente No. 4-6-7-0045 correspondiente a la comunidad indígena Nasa Kiwe ubicada en el municipio de Puerto Leguízamo

Folios 130 al 217, cuaderno de revisión. . Informó, respecto de la constitución del resguardo Nasa Kiwe, que si bien existe concepto favorable emitido por el Ministerio del Interior, en el mismo se recomendó que previo a la legalización, se debe hacer claridad en el Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia de Tierras, que el área con la que se pretende constituir el resguardo sea suficiente en relación con el censo poblacional registrado. Dicha recomendación se realizó en la medida en que se están legalizando 6.606 hectáreas, 2.732 mts, y las familias a beneficiarse son 17, integradas, de acuerdo con el censo, por 95 personas. Agregó que, en virtud de dicha recomendación, los conceptos emitidos tanto por el INCODER como por el Ministerio del Interior deben someterse a revisión.

Frente a la información solicitada respecto de la constitución del Resguardo Indígena Naxa Txa Yuce, informó que revisada la Base de Datos no se registra solicitud alguna relacionada con dicho cabildo, por lo que sugiere darle a conocer a la comunidad el procedimiento establecido en el Decreto 2164 de 1995, para tal fin.

2.4. Por medio de auto del 17 de mayo de 2016, el Magistrado Ponente solicitó al Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, suministrar información acerca

del Estado actual de las peticiones elevadas por la comunidad indígena Nasa del Putumayo frente al reconocimiento étnico de las 20 parcialidades indígenas que se relacionan a continuación:

i. (i) En el municipio de Puerto Asís – Putumayo: el Cabildo Sat'tama, el Cabildo Kwe'sx Kiwe Chorrolargo, el Cabildo Yu'luux las Minas y el Cabildo Ksxa'w Nasa Alto Danubio.

ii. (ii) En el municipio de Puerto Caicedo – Putumayo: el Cabildo Yu'kh Zxiçxkwe Selva Hermosa, el Cabildo Kiwe U'kwe, el Cabildo Kwe'sx Tata Wala, el Cabildo Pkid Kiwe Los Guayabales y el Cabildo Kwe'sx Nasa Txayu'çe Alto Coqueto.

iii. (iii) En el Municipio del Valle del Guamuez – Putumayo: el Cabildo Kiwe Zxiçxkwe Tierra Linda y el Cabildo Kiwe U'se Nueva Palestina.

iv. (iv) En el municipio de Orito – Putumayo: el Cabildo Kwe'sx Kiwe.

v. (v) En el municipio de Puerto Leguizamo – Putumayo: el Cabildo Nasa Kiwe.

vi. (vi) En el municipio de Villagarzón – Putumayo: el Cabildo Çxhab Wala y el Cabildo Tha Tadx Kiwe Loma Redonda.

vii. (vii) En el municipio de Mocoa – Putumayo: el Cabildo Kjwen Tama Luuçxwe'sx Hijos de Juan Tama.

viii. (viii) En el municipio de Puerto Guzmán – Putumayo: el Cabildo Juan Tama y el Cabildo Mühm Thä' Kiwe Cerroguadua.

ix. (ix) En el municipio de Ipiales – Nariño: el Cabildo Nasa Uh los Gavilanes.

2.4.1. En escrito recibido por este despacho el 23 de mayo de 2016, la asesora de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior allegó la siguiente información:

Avances de estudios etnológicos de solicitudes del pueblo Nasa en el Putumayo desde septiembre de 2012.

Comunidad	Ubicación	Estado
Nasa Yu'kh Zxiçxkwe Selva Hermosa	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 111 del 02/09/2013
Nasa Kwe'sx Tata Wala	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 122 del 06/09/2013
Nasa Pkid Kiwe Los Guayabales	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 110 del 02/09/2013
Kwesx Nasa Cxa'Yuce – San José	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 167 del 26/11/2013
Los Guaduales	Puerto Guzmán	Se encuentra en zona urbana. No se hace estudio etnológico hasta tanto la mesa permanente de concertación analice, concerté y apruebe la propuesta de protocolo.

Juan Tama Mocoa Se encuentra en zona urbana. No se hace estudio etnológico hasta tanto la mesa permanente de concertación analice, concerté y apruebe la propuesta de protocolo.

Kuen Tama Lucx Hijos de Juan Tama Mocoa Pendiente de estudio etnológico

Sat Tama Puerto Asís Pendiente de estudio etnológico

Yuluch las Minas Puerto Asís CCDANE

Nasa Cxhab Wala Puerto Asís La DAIRM profirió concepto previo al INCODER sobre la constitución de resguardo, entidad competente para la constitución del mismo.

Loma Redonda – Kiwe Tha Tadx Villagarzón Registrada con resolución No. 0003 del 26/01/2016

Ksxaw Nasa Puerto Asís Registrada con Resolución No. 176 del 18/12/2012

Nasa Kiwe U´kwe – Tierra Plana Puerto Caicedo Registrada con Resolución No. 112 del 02/09/2013

Kuesx Kiwe Orito Registrada con Resolución No. 041 del 30/04/2015

Kwe´sx Kiwe Chorrolargo Puerto Asís Se encuentra solicitud de estudio etnológico sin programación definida

Kwe´sx Nasa Txayu´çe Alto Coqueto Puerto Caicedo No se encuentra solicitud de estudio y por tanto no hay registro.

Kiwe Zxiçxkwe Tierra Linda Valle del Guamuez Registrada mediante Resolución No. 034 del 19/04/2003

Kiwe U´se Nueva Palestina Valle del Guamuez Registrada mediante Resolución No. 034 del 19/04/2003

Nasa Kiwe Puerto Leguizamo Proceso INCODER en liquidación. Constitución del resguardo. Sustanciación del 20 de sept de 2006.

Çxhab Wala	Villagarzón	Solicitud de estudio etnológico no programada por ubicación urbana.
------------	-------------	---

Juan Tama	Puerto Guzmán	Solicitud de estudio etnológico sin programar
-----------	---------------	---

Mühm Thä' Kiwe Cerroguadua	Puerto Guzmán	Registrado mediante Resolución No. 072 del 29/06/2011
----------------------------	---------------	---

Nasa Uh Los Gavilanes	Ipiales	Existe resguardo Nasa Uh en ubicación de Ipiales - Competencia del INCODER en liquidación.
-----------------------	---------	--

3. Pruebas relevantes obrantes en el expediente

Ténganse como tales las aportadas por todas las entidades accionadas y vinculadas dentro del presente trámite.

4. Problema Jurídico y esquema de resolución

De conformidad con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas en la presente causa, en esta oportunidad, le corresponde a la Sala determinar si las entidades demandadas vulneraron el derecho al debido proceso de las comunidades indígenas Nasa del Departamento del Putumayo, por su posible falta de eficiencia, eficacia y celeridad en las actuaciones administrativas que les correspondía adelantar, frente a la constitución de los resguardos indígenas Nasa Kiwe (Puerto Leguísimo) y Nasa Txa Yu'ce (Puerto Caicedo), y el reconocimiento de 20 parcialidades indígenas más.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se propone el siguiente esquema: 1) procedibilidad de la acción de tutela; 2) exposición acerca del derecho al reconocimiento de las comunidades o parcialidades indígenas; 3) procedimiento para la constitución de

resguardos y la declaración de parcialidades indígenas; 4) estudio del debido proceso administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano; y 5) derecho a la consulta previa. Con posterioridad, y de conformidad con estas consideraciones, se pasará a analizar el caso concreto.

5. Procedibilidad de la Acción

5.1. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial del que puede hacer uso “[t]odo” ciudadano, por sí o -en casos excepcionales- por interpuesta persona

La acción de tutela puede ser presentada en este caso por: (i) un representante legal, cuando quien pretenda el amparo sea un incapaz absoluto, un menor de edad o una persona jurídica; (ii) un abogado, caso en el que se requiere la existencia de un poder para actuar; (iii) un agente oficioso, siempre que el titular del derecho “no esté en condiciones” de promover la acción; y (iv) los Defensores del Pueblo y/o Personeros Municipales, de conformidad con el inciso final del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. (Ver Sentencias T-182 de 1999, T-355 de 2001, T-1220 de 2000, T-652 de 2008, entre otras)., para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

Sin embargo, ha dicho esta Corporación que cuando la acción se promueve por minorías étnicas, el requisito de la legitimación en la causa por activa debe flexibilizarse. Hecho que se justifica dada “(...) la necesidad de eliminar los obstáculos y las limitaciones que han impedido que estas poblaciones accedan a los mecanismos judiciales que el legislador diseñó

para la protección de sus derechos en las mismas condiciones en que pueden hacerlo otros sectores de la población”

Sentencia T-080 de 2017..

Así pues, la acción de tutela cuyo fin sea pretender el amparo constitucional de los derechos de que son titulares las comunidades étnicas, puede ser “(...) instaurada por cualquiera de sus integrantes [aun cuando no tengan la calidad de dirigentes], o incluso, por las organizaciones que agrupan a sus miembros”

Sentencia T-622 de 2016..

En el caso sub examine, se encuentra que quien promueve la presente acción es el señor Orlando Pito Tombe, en su calidad de representante legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo – Kwe’sx Ksxa’w, como efectivamente lo reconoció el Ministerio del Interior mediante Resolución No. 0007 del 28 de septiembre de 2011, en el parágrafo único de su artículo primero (1°). En consecuencia, el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción de tutela, toda vez que con ella persigue celeridad en la constitución de resguardos y el reconocimiento de parcialidades Nasa pertenecientes a esa asociación.

5.2. Legitimación por pasiva

De conformidad con lo establecido en el artículo quinto (5°) del Decreto 2591 de 1991, “(...) la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos [fundamentales de los ciudadanos]”. A su vez, el artículo decimotercero (13°) de la misma norma estipuló que aquella debe dirigirse contra la autoridad pública, cuya acción vulneró o amenazó algún

derecho fundamental.

En ese entendido, esta Corte ha precisado que la legitimación en la causa por pasiva, implica que la entidad contra la cual se interpone la acción, goce de aptitud legal para asumir la responsabilidad que surja con ocasión de la transgresión o amenaza de un derecho fundamental; en caso de que aquella violación se demuestre

Sentencias T-118 de 2015 y T-1077 de 2012..

Como se ha mencionado, en la acción de tutela objeto de revisión se cuestiona la demora en los trámites tendientes a la constitución de dos (2) resguardos y la declaración de veinte (20) parcialidades o comunidades indígenas, por lo que esta Corte verificará las funciones de las entidades accionadas con el fin de esclarecer si en ellas se encuentra la obligación de proceder con lo pretendido.

En lo que tiene que ver con la constitución de resguardos, es claro que esa función recae hoy sobre la Agencia Nacional de Tierras - ANT

Esta función correspondía al INCODER., de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 25, 26 y 27 del artículo cuarto (4º), del Decreto 2363 de 2015, donde se ordena a esa entidad, “(...) adelantar programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas”.

Del mismo modo, la declaración de parcialidades se encuentra en cabeza de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, con arreglo a lo establecido en el artículo primero (1º) del Decreto 2340 de 2015, que modificó el artículo decimotercero (13º) del Decreto-ley 2893 de 2011 y que estipula en su numeral séptimo (7º) que es función de esa dependencia, entre otras: “(...) llevar el registro de los censos de población de

comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización”.

Por consiguiente, la legitimación en la causa por pasiva se encuentra plenamente acreditada respecto a estas dos entidades. No obstante, no ocurre lo mismo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como tampoco con el de Agricultura y Desarrollo Rural, pues, de conformidad con la normatividad referida -y la que los regula-, a esas carteras no les fue asignada la función de cumplir con las pretensiones de la presente acción, motivo por el cual esta Corte procede a desvincularlas de la causa.

5.3. Inmediatez

La Constitución Política, en su artículo 86, dispone que el objeto de la acción de tutela es obtener la protección inmediata del derecho fundamental conculcado o amenazado. De allí que la jurisprudencia haya señalado que la procedencia de la acción está sujeta al cumplimiento del requisito de inmediatez, según el cual, aquella debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable, contado a partir de la ocurrencia del hecho, acto u omisión que causó la presunta vulneración de un derecho fundamental

Véase, entre otras, la Sentencia T-436 de 2016..

Para determinar la razonabilidad del tiempo en que debe ser presentada una acción de tutela, la Corte ha considerado que el término de 6 meses resulta, en principio, oportuno. No obstante, ha precisado que esta regla general admite las dos siguientes excepciones: (i) cuando a la luz de las condiciones particulares de quien pretende el amparo, esto es, las circunstancias en que se encuentra, se justifica la ampliación de ese plazo, y (ii) cuando pueda establecerse que la afectación del derecho sea permanente en el tiempo

Sentencia T-288A de 2016, en la que también se citan, entre otras, las sentencias T-1110 de 2005, T-425 de 2009 y T-172 de 2013..

En el caso concreto, se encuentra que, aunque las solicitudes de constitución de resguardos y declaraciones de parcialidades que dan lugar al amparo constitucional, fueron presentadas con anterioridad al año 2008, lo que prima facie supera ostensiblemente el término de 6 meses referido, la falta de respuesta oportuna ha venido prolongando indefinidamente la amenaza de los derechos invocados. Sobre el particular, se observa que, por ejemplo, la solicitud de constitución del resguardo Nasa Kiwe fue presentada en el año 2003 y -de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente- aun a la fecha no se ha resuelto de fondo. Tal retraso también puede evidenciarse en el trámite de las solicitudes de reconocimiento de las parcialidades indígenas, pues, como se observará, algunas llevan casi 10 años sin recibir respuesta.

Las circunstancias particulares del caso permiten, entonces, concluir que la omisión de las entidades accionadas en dar respuesta a las solicitudes presentadas por los actores, hace que la presunta vulneración de derechos de raigambre constitucional subsista actualmente y, en consecuencia, impide inferir que la acción no haya sido presentada en un plazo razonable.

5.4. Subsidiariedad

No obstante, el mismo artículo, en correspondencia con lo previsto en el artículo sexto (6°) del Decreto 2591 de 1991 (numeral primero), fija dos excepciones a dicha regla, en el sentido de que, de una parte, (i) la acción de tutela es procedente aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, si la misma se utiliza “como mecanismo

transitorio para evitar un perjuicio irremediable”; caso en cual la tutela se concede con efectos transitorios hasta tanto el juez competente adopte la decisión que corresponda y, de otra, (ii) la acción de tutela será procedente, así existan otros medios de defensa judicial, cuando a la luz de la situación fáctica los mismos sean no idóneos ni ineficaces para enfrentar la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales invocados; caso en el que la decisión del juez de tutela tiene un carácter definitivo.

En el supuesto de la procedencia como mecanismo transitorio, debe acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable, lo que implica la demostración de: (i) la inminencia del perjuicio, (ii) la gravedad del mismo, (iii) la urgencia de las medidas conducentes para su superación y (iv) la imposibilidad de postergarlas

Ver sentencias T-702 de 2008, T-494 de 2010, T-1316 de 2011, T-232 de 2013, T-527 de 2015, entre otras..

En el evento en que la tutela proceda como mecanismo definitivo, debe señalarse que la ineficacia y no idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante, han de ser estudiadas atendiendo la particularidad del caso y las condiciones de la persona afectada, pues solo así podrá determinarse si tales mecanismos permitirán una solución integral desde una dimensión constitucional. Quiere decir esto, que el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna.

En lo referido a las comunidades indígenas, ha dicho esta Corporación que sus miembros son sujetos de especial protección constitucional, en favor de quienes la Constitución permite un trato preferencial, dadas sus condiciones de vulnerabilidad que encuentran asidero en: “(...) la existencia de patrones históricos de discriminación aún no superados [en su contra]; la presencia de una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía y, en términos amplios, su modo de vida buena

(lo que suele denominarse cosmovisión); y la especial afectación que el conflicto armado del país ha significado para las comunidades indígenas, principalmente por el interés de las partes en conflicto de apoderarse o utilizar estratégicamente sus territorios, situación que adquiere particular gravedad, en virtud de la reconocida relación entre territorio y cultura”

Sentencia T-282 de 2011..

De tal manera, teniendo en cuenta que de la protección de los derechos fundamentales de estas comunidades depende su perdurabilidad, el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, es estos casos, no puede analizarse bajo una óptica rigurosa o estricta, al contrario, debe flexibilizarse su estudio ante la presencia de factores como los enunciados en el párrafo inmediatamente anterior, pues no hacerlo sería tanto como desconocer el artículo trece (13) de la Constitución Política que ordena al Estado promover acciones que materialicen la igualdad real.

5.4.1. Examen de subsidiariedad de la acción de tutela en el caso concreto

En primer lugar, en la tutela objeto de revisión, el actor incluye dentro de sus pretensiones el reconocimiento directo por parte del juez constitucional de dos (2) resguardos indígenas y la declaración de veinte (20) parcialidades o comunidades

Folios 25 y 26. . Tales pretensiones no cumplen con el requisito de subsidiariedad de la tutela, que solo permite su procedencia cuando el afectado no cuenta con otros medios de defensa que resulten idóneos y eficaces para la protección de sus derechos; así como tampoco se acredita en el expediente la existencia de un perjuicio irremediable que faculte al juez constitucional para conceder vía tutela la constitución de resguardos y la declaración de parcialidades indígenas que, tal como se relató, cuentan con un procedimiento administrativo ante la Agencia Nacional de Tierras – ANT y el Ministerio del interior, respectivamente, para su concesión o negación.

Más aún, sería irresponsable por parte del juez constitucional conceder este tipo de pretensiones cuando, como se observó en las respuestas brindadas por las entidades accionadas, el procedimiento administrativo establecido legal y reglamentariamente para estas solicitudes resulta complejo, e incluye la evaluación de múltiples aspectos sociales, económicos, jurídicos y culturales, a través de estudios adelantados por expertos, que tienen como fin último una repartición equitativa de la tierra en el país, atendiendo a la limitación y finitud de los recursos presentes, así como a la existencia de otras comunidades étnicas y otros grupos poblacionales reclamantes; motivos por los cuales, son las entidades accionadas, y no esta Corporación, quienes a través de estudios y siguiendo los procedimientos descritos, deben determinar con rigurosidad la procedencia de las solicitudes realizadas por la comunidad Nasa del Putumayo. Por tanto, este Tribunal se abstiene de conceder la constitución de los resguardos y parcialidades indígenas solicitados a través de la acción de amparo, en virtud del requisito de subsidiariedad y ante la inexistencia de un perjuicio irremediable, coincidiendo aquí con lo fallado en la segunda instancia.

En segundo lugar, sin perjuicio de lo anterior, esta Corte se aparta del fallo de segunda instancia en el sentido de que si bien no se constituirán resguardos vía tutela, ni se declararán las parcialidades solicitadas, ello no impide un análisis de fondo, por cuanto el actor invocó la protección del derecho al debido proceso administrativo, que puede estar siendo vulnerado por la ausencia de celeridad en las actuaciones de las entidades demandadas, frente a la resolución de las solicitudes adelantadas por las comunidades Nasa del Putumayo.

Sobre este aspecto debe indicarse que lo que permite superar el estudio de subsidiariedad, es que los accionantes -además de hacer parte de una población especialmente protegida de acuerdo con las consideraciones elevadas supra-, no cuentan con los respectivos actos administrativos que resuelvan, positiva o negativamente, los asuntos puestos en conocimiento de la ANT y del Ministerio del Interior. En esa medida, no es posible atacar decisión alguna (puesto que no existe) a través de las vías que legalmente se hayan

establecido para el efecto. Así, al no ser viable acudir a otro mecanismo a través del cual se pueda procurar la superación de la presunta vulneración del derecho al debido proceso, esta Corte advierte que la acción de tutela es procedente, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política

A esta misma conclusión arribó esta Corte en Sentencia T-379 de 2014..

6. Derecho al reconocimiento de las comunidades o parcialidades indígenas

El reconocimiento estatal de la existencia y representación de las comunidades indígenas, encuentra fundamento en el principio de la diversidad étnica y cultural, así como en la posibilidad que tienen todos los pueblos indígenas de ser titulares de derechos y obligaciones. Sobre este mismo aspecto, existe un desarrollo jurisprudencial importante, en las Sentencias T-703 de 2008, T-282 de 2011 y de manera especial la T-792 de 2012, en las cuales se dijo que toda comunidad indígena tiene derecho a “i) ser reconocida por el Estado y la sociedad como tal, en virtud de una conciencia de identidad cultural diversa, y; ii) a que no se pueda negar arbitrariamente la identidad real de la comunidad y de sus miembros”.

En virtud de este derecho, la Corte precisó que para efectos de establecer si un pueblo es indígena o no, deben tenerse en cuenta los elementos subjetivos y criterios objetivos. De tal forma que:

“Una comunidad es susceptible de ser considerada como indígena, cuando satisface el criterio subjetivo de (i) autoreconocimiento como comunidad étnica y culturalmente diversa, y presente algunas de las siguientes características más o menos objetivas: (ii) el linaje ancestral, esto es, la descendencia de habitantes de la América precolombina; (iii) la conexión con un territorio, entendido este como el ámbito cultural en el que desarrolla su vida la comunidad y no solo con un espacio geográfico predeterminado; o (iv) la presencia de

instituciones, costumbres y comportamientos colectivos distintivos y específicos

Sentencia T 792 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.”.

Los criterios aquí mencionados no constituyen una lista taxativa que la autoridad judicial o administrativa deba verificar antes de proteger una comunidad indígena; por tanto, estos criterios son enunciativos, a partir de los cuales puede recaudarse información suficiente que lleve a la certeza en relación con la composición étnica de una comunidad.

Así, en reiteradas oportunidades esta Corporación ha resaltado la importancia de los mecanismos de auto-reconocimiento que las propias comunidades indígenas han establecido en el ejercicio de su independencia y que comprende los aludidos criterios subjetivos y objetivos. Criterios que, en todo caso, deben ser tenidos en cuenta por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior al momento de ejecutar las funciones que le fueron asignadas a través del Decreto 2340 de 2015, que modificó el Decreto 2893 de 2011.

En otras palabras, el reconocimiento por parte de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior no es el único mecanismo para concluir la existencia de una comunidad indígena, pues de ser así se afectaría el derecho que tienen éstas de autodeterminarse y se incurriría en una intromisión arbitraria del Estado.

Hecha esta claridad, y a causa de que la tutela versa específicamente sobre el reconocimiento estatal solicitado por el accionado para 20 parcialidades indígenas Nasa del Putumayo, por parte del Ministerio del interior, debe señalarse que este procedimiento se adelanta a través de un estudio etnológico, en el cual se determina si un específico grupo humano puede considerarse o no como una parcialidad indígena, tal como se expondrá más adelante.

6.1. Reconocimiento de comunidades o parcialidades indígenas urbanas

La jurisprudencia proferida por esta Corte ha desarrollado ampliamente los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y sus integrantes; sin embargo, es solo a partir de la Sentencia T-425 de 2014, y sin detrimento del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, que esta corporación incluye un nuevo elemento: se trata de la movilización de sus integrantes a zonas urbanas, a veces por su propia voluntad y en otras ocasiones sin ella, por factores como la pérdida de la tierra por el conflicto armado, la explotación de los recursos naturales en los llamados “proyectos de desarrollo”, la pobreza, los desastres naturales, la falta de oportunidades de empleo, y el deterioro de los medios de vida tradicionales, combinados con la falta de alternativas económicas viables, la baja productividad y los pocos ingresos entre dichas poblaciones y la supuesta perspectiva de mejores oportunidades en las ciudades.

El tema central abordado por la Corte en dicho fallo, giraba en torno al punto de si, en casos de movilización de los integrantes de una comunidad indígena a una zona urbana, la identidad cultural de estos pueblos puede sobrevivir en un medio “desterritorializado”. Para abordar el tema, se acudió al “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas” del 2002, en donde se anotó que “en la medida en que los derechos culturales son universales, no están sujetos a ninguna clase de restricción territorial. El derecho de cualquier persona o grupo de personas a preservar, practicar y desarrollar su propia cultura no depende de la territorialidad, sino que está relacionado con la propia identificación”.

Por tanto, para este Tribunal, el hecho de no residir en el territorio de la comunidad indígena no implica necesariamente, la pérdida de los elementos distintivos del grupo étnico, pues “no hay una relación absoluta e indispensable entre el factor territorial y la conservación de la

cultura. (...). El factor territorial no es, por tanto, condición necesaria para la pertenencia de la persona a una comunidad indígena. Un indígena que ha sido desplazado a la ciudad no pierde la protección que ofrece la excepción etnocultural (...) por el contrario, en su caso se hace más urgente la protección constitucional que la de aquellas personas que permanecen en su territorio tradicional”

Sentencia T-113 de 2009. . En otras palabras, se puede concluir que la relación de los pueblos indígenas con su herencia cultural no se pierde ni se limita al factor territorial específico, como un resguardo, pues esta se encuentra en su identidad étnica, asunto que se evidencia en los indígenas urbanos.

Por tal motivo, resulta indispensable que el Estado elabore políticas públicas, culturalmente específicas, dentro de los centros urbanos, con el objeto de asegurar que los pueblos indígenas no se vean obligados a renunciar a su auto-reconocimiento como comunidad y disfruten por igual de los progresos alcanzados en esas esferas. Esto encuentra fundamento en que, “los pueblos indígenas no deben considerarse divididos entre el medio urbano y el medio rural sino más bien como pueblos con derechos y una identidad cultural común, en proceso de adaptación a circunstancias y entornos cambiantes”

Sentencia T-113 de 2009..

En la Sentencia T-425 de 2014, ya citada, esta corporación precisó que, sin perjuicio de que los pueblos indígenas tengan la posibilidad de auto-identificarse, y observando la ausencia de una política pública para establecer la existencia de parcialidades indígenas en centros urbanos, el Ministerio del Interior debe adelantar el estudio solicitado por estas poblaciones, pues este es el mecanismo que permite determinar el cumplimiento o no de los criterios que de conformidad con el artículo segundo (2º) del Decreto 2164 de 1995, definen una comunidad o parcialidad indígena, los cuales, según se señaló, pueden acreditarse aun cuando el grupo de que se trata habite en áreas urbanas. Esto último permitirá que, previa realización de un estudio etnológico, las comunidades que se encuentren ubicadas en los centros urbanos, rurales o en resguardos, adquieran el reconocimiento de su existencia y reivindiquen sus derechos a la diversidad étnica y cultural.

7. Procedimiento para la constitución de Resguardos y la declaración de parcialidades indígenas

Para efectos de estudiar las pretensiones hechas por el accionante y resolver con claridad el caso concreto, es necesario conocer los requisitos de fondo y de forma establecidos en la legislación nacional para la constitución de resguardos y la declaración de parcialidades indígenas; por tanto, en primera medida se traen a colación los conceptos de resguardo, cabildo y parcialidad indígena, con el fin de entender sus diferencias; posteriormente, atendiendo al caso sub examine se presenta el procedimiento para la constitución de los resguardos; y, por último, se exponen los elementos de trámite necesarios para la declaración de las parcialidades indígenas.

7.1. Definiciones de resguardos, cabildos y parcialidades indígenas

El Decreto 2001 de 1988 fue expedido por el Ministerio de Agricultura para regular la constitución de resguardos por parte del entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA; en él se conceptualizaron, además del resguardo indígena, los cabildos y las parcialidades concernientes a dichas comunidades étnicas. En tal sentido,

i. (i) El resguardo es una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales (subrayado fuera del texto).

Además de lo anterior, el Decreto 2164 de 1995 estableció que los resguardos indígenas son

propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen; y, conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

ii. (ii) El cabildo es Entidad pública especial, cuyos miembros son indígenas elegidos y reconocidos por una parcialidad localizada en un territorio determinado, encargado de representar legalmente a su grupo y ejercer las funciones que le atribuye la ley y sus usos y costumbres.

Los cabildantes deben ser miembros de la comunidad que los elige y la elección se hará conforme a lo dispuesto en el Artículo 3o. de la Ley 89 de 1890 o por sus propias formas de organización tradicional.

Posteriormente, el mismo Decreto 2164 de 1995 reiteró la definición anterior respecto al cabildo indígena, y agregó algunos elementos a la misma, entendiendo que sus integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.

Ahora bien, de conformidad con el Decreto 2001 de 1988,

iii. (iii) La parcialidad o comunidad indígena es el conjunto de familias de ascendencia amerindia que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborígen, manteniendo rasgos y valores propios de su cultura tradicional, así como formas de gobierno y control social interno que los distinguen de otras comunidades rurales.

7.2. Constitución de Resguardos Indígenas

Tras conceptualizar el resguardo indígena como una institución legal y sociopolítica especial, compuesta por (i) una comunidad o parcialidad indígena; (ii) un territorio; y (iii) una regulación propia de su vida interna, a continuación, se presentan algunos de los elementos para llevar a cabo su constitución, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995.

Antes de entrar en materia, es necesario realizar algunas aclaraciones referentes a la entidad competente para la creación de resguardos indígenas en el territorio nacional. En primer lugar, la Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA; en el capítulo XIV de esta norma se establecieron los criterios generales para la constitución de resguardos indígenas en Colombia, que posteriormente fueron reglamentadas mediante el Decreto 2164 de 1995.

Así, la mencionada Ley 160 de 1994 facultó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA para legalizar las tierras de las comunidades indígenas en el territorio nacional; posteriormente, a través del Decreto 1300 de 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, asumiendo las competencias que venía adelantando el INCORA en materia de resguardos indígenas, de conformidad con el artículo 4° numeral 9; enseguida, el Decreto 2365 de 2015 suprimió al INCODER y ordenó su liquidación; y por último, el Decreto 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras - ANT y le asignó a ella las funciones que en materia de resguardos indígenas ejercieron en su momento el INCORA y el INCODER, de acuerdo al artículo 4°, numerales 25, 26 y 27. Por tanto, es hoy la ANT la competente para la creación de resguardos indígenas y en esa medida, se entenderá que

todo el procedimiento descrito a continuación para tal fin, debe adaptarse a estas disposiciones, entendiendo entonces que ya no se habla de INCORA o INCODER, sino de la ANT.

Despejado lo anterior, esta Corte prosigue a explicar el procedimiento para la constitución de los resguardos indígenas. La Ley 160 de 1994, en los artículos 85 a 87, relativos a resguardos indígenas, estableció que el INCORA estudiaría las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Para lo anterior, dicha entidad tenía la potestad legal de constituir, reestructurar o ampliar los resguardos de tierras y proceder al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

En tal sentido, los predios y mejoras adquiridos para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras a las comunidades indígenas serán entregados a título gratuito a los cabildos o autoridades tradicionales de aquellas para que, de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman.

Además, tales acciones deben atender a la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades, conforme a sus usos o costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes. Por tanto, hoy la ANT sería la encargada de verificar y certificar el cumplimiento de la función social de la propiedad en los resguardos y el Ministerio del Medio Ambiente lo relacionado con la función ecológica que le es inherente.

Con referencia a la reglamentación en la constitución de los resguardos indígenas, esta fue establecida en el Decreto 2164 de 1995

Norma compilada en el Decreto 1071 de 2015.; de aquella norma se puede extraer que:

1. El trámite para la constitución, reestructuración ampliación o saneamiento de un resguardo indígena se puede iniciar de “(...) oficio por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

En lo que tiene que ver con este Decreto, siempre que en él se haga mención al Incoder, debe entenderse que, como ya se acotó, la entidad encargada de asumir tal función es la Agencia Nacional de Tierras de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015., o a solicitud del Ministerio del Interior, de otra entidad pública, o de la comunidad indígena interesada a través de su cabildo o autoridad tradicional, o de una organización indígena.

La solicitud deberá acompañarse de una información básica relacionada con la ubicación, vías de acceso, un croquis del área pretendida, el número de familias que integran la comunidad y la dirección donde recibirán comunicaciones y notificaciones”.

2. Posteriormente, se conforma un expediente que contenga las diligencias administrativas correspondientes y las comunicaciones que se reciban relacionadas con la solicitud.

3. Una vez abierto el expediente, el Incoder -hoy ANT- deberá incluir dentro de su cronograma anual, las visitas y estudios necesarios y cuando se trate de un caso urgente le dará prioridad dentro de su programación.

4. En seguida, se realiza la visita a la comunidad interesada y el área pretendida, señalando el tiempo de su realización, la cual será notificada, entre otros, a la misma comunidad. De dicha visita se levantará un acta de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2164 de 1995.

5. A continuación, el Incoder -hoy ANT- elaborará el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades, y el plano correspondiente, atendiendo a los criterios del artículo 6 del mismo Decreto, para lo cual cuenta con 30 días hábiles luego de la culminación de la visita.

6. Después, se remite el expediente al Ministerio del Interior para que rinda concepto previo frente al trámite, aplicándose el silencio administrativo positivo cuando tal entidad, en el transcurso de 30 días, no se pronuncie; luego el expediente es devuelto al Incoder -hoy ANT-.

7. Por último, el Incoder -hoy ANT-, expide la respectiva resolución de constitución, ampliación reestructuración o saneamiento del resguardo, la cual debe ser publicada, comunicada y registrada; contra ella procede el recurso de reposición.

Además, debe tenerse en cuenta que, para la constitución de los resguardos solicitados, es necesario que la misma sea priorizada por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, ello con sujeción a las estipulaciones contenidas en el Decreto 1397 de 1996 que en su numeral 3, artículo 2 establece,

“(…) [L]a Comisión Nacional de Territorios Indígenas tiene la función de concertar la

programación para períodos anuales de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas que se requieran, para su ejecución a partir de la vigencia presupuestal de 1997”.

7.3. Constitución de Parcialidades Indígenas

De conformidad con el literal D del artículo 19 del Decreto 2546 de 1999, es función del Ministerio del Interior realizar y divulgar investigaciones, publicaciones y material de interés general sobre las comunidades indígenas, así como producir los conceptos administrativos que sean necesarios sobre los pueblos indígenas y su relación con la sociedad nacional y el Estado. En virtud de esta reglamentación, el Consejo de Estado, mediante Sentencia del 13 de septiembre de 2001, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, consideró que:

“La Dirección General de Asuntos Indígenas debe establecer, de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 2546 de 1999, si los [pueblos indígenas] tienen una historia común, además de una cohesión de grupo, arraigo a un territorio ancestral, cosmovisión, medicina tradicional, relaciones de parentesco y sistema normativo propio que los diferencie del resto de la población colombiana, a fin de demostrar la identidad cultural de dicha comunidad y realizar los estudios para el reconocimiento de este pueblo como comunidad indígena, pues, si el Estado se limitara a proteger la identidad de una colectividad étnica, compuesta por personas que no se identifican con la misma, o que no hacen parte de ese grupo racial, pero que igual reciben todas las prerrogativas que se entregan para la conservación de esta minoría, estaría haciendo un uso indebido de las atribuciones que en esta materia le corresponden”

Sentencia del 13 de septiembre de 2001. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicación Número 25000-23-24-000-2001-0963-01. .

El artículo 19 del Decreto 2546 de 1999 fue recogido por el numeral segundo (2º) del artículo 16 del Decreto 200 de 2003, subrogado por el Decreto 4530 de 2008, derogado por el Decreto 2893 de 2011

Expedido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, y que modificó los objetivos, estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior e integró el sector administrativo del interior,, y actualmente modificado por el Decreto 2340 de 2015, que en el numeral séptimo (7º) de su artículo primero (1º) establece que a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, corresponde “llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas y de los resguardos indígenas y las comunidades reconocidas, de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y de las asociaciones de autoridades tradicionales o cabildos indígenas y su actualización”; en otras palabras, aunque la disposición del Decreto 2546 antes mencionada fue derogada, el Ministerio del Interior conserva la función de reconocer las parcialidades o comunidades indígenas en Colombia, de conformidad con la normatividad aludida.

Para el ejercicio de tal función, es decir, para establecer si los grupos que se reivindican como indígenas constituyen una comunidad o parcialidad, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior adelanta los estudios etnológicos en campo que se requieran, de acuerdo con un protocolo institucional desarrollado para tal fin. Dichos estudios buscan dar cuenta de la realidad social de los colectivos objeto de análisis, para lo cual se caracteriza etnográficamente su organización interna, a partir de sus reglas de convivencia, y se explora su relacionamiento externo con organizaciones indígenas y no indígenas que actúen en la zona, así como con entidades territoriales que tengan cobertura en la misma área

Dicho estudio debe ser liderado en terreno por uno de los antropólogos adscritos a tal Dirección y desarrollado por la comunidad en su conjunto a través de una metodología de Investigación y Acción Participativa. Debe aclararse que cada comunidad amerita un estudio etnológico particular y cada estudio corresponde a una visita exclusiva.

A modo de síntesis, y observando el protocolo para la realización de estudios etnológicos por parte del Ministerio del Interior, este inicia con la radicación de la solicitud en la entidad y finaliza con el archivo del Acto Administrativo de reconocimiento o negación. Dentro del proceso, y en el análisis de la solicitud, se programa una visita exclusiva con el grupo solicitante, que debe considerar aspectos de la comunidad, tales como: a) relación gobierno local - región; b) relación con el pueblo de origen; c) relación con las organizaciones Indígenas y las sociedades vecinas; d) relación con los que de una u otra manera sostienen intercambios y frente a los cuales afirma su diferencia; y e) relaciones internas de los sujetos que la conforman.

Para el desarrollo de esta actividad, es decir, de la visita, se sigue el “Protocolo para los Estudios Etnológicos Orientados a Establecer el Carácter de Parcialidad Indígena” que da los parámetros metodológicos a tener en cuenta en el desarrollo de la fase de campo a fin de preparar el concepto antropológico; sin embargo, dicho protocolo es un documento controlado, por lo cual no se publica. Por último, se elabora y aprueba el acto administrativo y se notifica.

Para la programación de las visitas, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior ha acogido como criterio la antigüedad de la solicitud; y para atenderlas, previamente dará a conocer, tanto a la comunidad como a las autoridades locales, la fecha de la visita. Es decir, según lo expresado por el Ministerio a esta Corte, por derecho y respeto a las solicitudes, no se puede programar estudios etnológicos a peticiones de “comunidades” recientes, puesto que estaría en contravía de la programación acordada en los sistemas de control.

8. Del debido proceso administrativo

Como se expuso en el acápite anterior, se requiere un procedimiento administrativo para declarar las parcialidades indígenas y reconocer los resguardos, entendidos estos últimos, como instituciones legales y sociopolíticas, conformadas por una comunidad o parcialidad indígena, que con un título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales.

En este sentido, según la jurisprudencia de esta Corporación, el proceso administrativo comprende “un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva; cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”

Sentencia T-909 de 2009. .

Así las cosas, esta Corte ha entendido el debido proceso administrativo como la regulación jurídica que tiene por fin limitar en forma previa los poderes estatales así “que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”

Ibídem. .

Específicamente, frente al debido proceso administrativo para el reconocimiento de parcialidades y la constitución de resguardos, en el presente caso deben traerse a colación las sentencias T-433 de 2011 y T-009 de 2013, en las cuales se establece que las dilaciones

administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo.

En conclusión, el Estado tiene la obligación de garantizar a las comunidades el acceso a sus territorios, su delimitación y titulación, conforme a las normas del debido proceso dentro de un plazo razonable. Una actuación contraria por parte de las autoridades estatales competentes, genera una amenaza contra los derechos fundamentales y expone a un estado de vulnerabilidad mayor a la comunidad indígena solicitante por la ausencia de un territorio debidamente reconocido y amparado por un título colectivo en donde ejercer su cultura y cosmovisión

Sentencia T 379 de 2014..

9. De la Consulta Previa

El derecho a la consulta previa está consagrado expresamente en el Convenio 169 de la OIT, suscrito en Ginebra en 1989. La Corte ha reconocido que éste es un derecho fundamental innominado, de carácter colectivo, cuyos titulares son las comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y afrocolombianas. Más aún, ha dicho que es un derecho susceptible de protección por vía de la acción de tutela, a partir de la regla establecida en la Sentencia SU-037 de 1997. Tal derecho concreta mandatos constitucionales, como el principio de participación de grupos particularmente vulnerables, la diversidad cultural y los compromisos adquiridos por el Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, frente a los pueblos étnica o culturalmente diversos.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha destacado que el derecho a la consulta previa encuentra pleno respaldo constitucional, en las siguientes disposiciones de la Carta

Política: (i) en el artículo 7º, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; (ii) en el 40-2, que garantiza el derecho ciudadano a la participación democrática; (iii) en el artículo 70, que establece como imperativo constitucional considerar la cultura fundamento de la nacionalidad; y, de manera particular, (iv) en los artículos 329 y 330, los cuales, tomando en consideración el importante papel que cumple el territorio en la definición de la identidad y supervivencia de los grupos étnicos, prevén expresamente y de manera especial, el derecho a la consulta previa en favor de tales grupos, para decidir los asuntos relacionados con la conformación de las entidades territoriales indígenas y con la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

En la Sentencia C-1051 de 2012, recogiendo lo expresado en decisiones anteriores, la Corte precisó que la consulta previa procede respecto de las decisiones administrativas y legislativas del Estado “que afecten directamente a las comunidades étnicas”; esto es, en los casos en que la respectiva medida produce un impacto directo, particular y concreto sobre las comunidades tradicionales. Ello, “en contraposición con las políticas que afectan en condiciones de generalidad a todas las personas, y que no contemplan medidas que incidan directamente en los grupos étnicos, las cuales no están sujetas a consulta previa. En este último caso, la participación de las comunidades diferenciadas se garantiza a través de los mecanismos generales o específicos de participación a los cuales ya se hizo expresa referencia”

Sentencia C-1051 de 2012..

En la misma decisión, este Tribunal aclaró que la consulta debe llevarse a cabo cualquiera sea el tema o asunto tratado por la medida administrativa o legislativa, “toda vez que el Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad, al regular el requisito de la consulta previa (art. 6º), no le fija restricción temática alguna a su realización”. A este respecto, en la Sentencia C-915 de 2010, recientemente citada en la Sentencia C-767 de 2012, la Corte destacó que “la consulta previa no se circunscribe exclusivamente al caso de la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas (artículo 330 CP) ni al de la delimitación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329 CP), que fueron los expresamente previstos por la Constitución, porque la ratificación del

Convenio 169 de OIT por parte de nuestro país, mediante la Ley 21 de 1991, amplió su espectro a toda medida susceptible de afectar directamente a las comunidades étnicas”.

Ahora bien, para lo que interesa a esta causa, es importante destacar que los procesos de consulta previa son dirigidos por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 23 del Decreto 2893 de 2011. Y específicamente, dentro de las funciones de esta Dirección se encuentran las de:

1. Realizar las visitas de verificación en las áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, a fin de determinar la presencia de grupos étnicos, cuando así se requiera.
2. Expedir certificaciones desde el punto de vista cartográfico, geográfico o espacial, acerca de la presencia de grupos étnicos en áreas donde se pretenda desarrollar proyectos, obras o actividades que tengan influencia directa sobre estos grupos.

Ahora bien, de conformidad con la información que ha suministrado a esta corporación el Ministerio del Interior

Folio 25 al 40. Cuaderno 2. , la certificación sobre presencia de grupos étnicos en el área de influencia de un Proyecto, obra o actividad, se inicia con la respectiva solicitud del interesado en realizar dichas actividades; esta solicitud debe contener las coordenadas planas o geográficas, una breve descripción y el área de influencia del Proyecto, obra o actividad, acompañado de un plano que permita la ubicación del mismo.

Una vez recibida la solicitud, esta es analizada desde el punto de vista cartográfico, geográfico y espacial, por el área de certificaciones de la entidad, que contrasta la información otorgada por el ejecutor de las OPA, con la información de las diferentes bases

de datos de la entidad y del INCODER, emitiendo las respectivas certificaciones.

Sin embargo, si surgen dudas o no existe la suficiente claridad respecto del radio de acción de las actividades de una comunidad o de su localización espacial, se programa una visita de verificación a terreno para realizar un peritaje, el cual cuenta con la intervención del profesional o los profesionales a cargo; durante la misma los expertos realizan un ejercicio expedito de delimitación del área de influencia sociocultural del proyecto específico, a partir del cruce minucioso de las actividades del grupo étnico, las actividades del proyecto y las posibilidades que una se sobreponga sobre la otra

Folio 26. Cuaderno 2..

Posteriormente, si se registra presencia de grupos étnicos mediante certificado, el ejecutor de las OPA deberá solicitar por escrito el inicio de la consulta, la cual, por sugerencia del Ministerio del Interior, tiene metodológicamente las siguientes etapas: 1. Pre-consulta; 2. Apertura; 3. Talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo; Pre-Acuerdos; protocolización y firma del acta; creación del comité de seguimiento; y cierre de la consulta previa; no obstante, estas etapas pueden modificarse a criterio del ejecutor de las OPA y de la comunidad. Tal como lo ha determinado esta Corte, el procedimiento debe respetar y adaptarse a las autoridades de cada comunidad y las especificidades culturales de la comunidad.

10. Caso Concreto

A modo de síntesis, el día 10 de febrero de 2012, el señor Orlando Pito Tombe, Gobernador del Cabildo Nasa Jerusalén San Luis Alto Picudito y Representante Legal de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo – Kwe’sx Ksxa’w “Nuestros sueños”, a través de apoderado, presentó acción de tutela contra el Ministerio del Interior; el Ministerio

de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER; y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; por considerar que dichas entidades vulneraron los derechos fundamentales a la vida, a la libertad, a la igualdad, al territorio, a la consulta previa, a la participación, a la propiedad colectiva y al debido proceso de las comunidades indígenas Nasa del departamento del Putumayo.

La anterior afirmación se sustenta en la falta de eficiencia, eficacia y celeridad en la constitución de dos resguardos y el reconocimiento étnico de veinte comunidades y/o parcialidades indígenas del Pueblo Nasa del Putumayo, situación que, aduce el accionante, ha vulnerado los derechos constitucionales ya mencionados; a su vez, según el actor, la ausencia de declaración de las comunidades por parte del Estado, así como la demora en la constitución de los resguardos solicitados, han coadyuvado a la intromisión en el territorio del pueblo Nasa por parte de empresas privadas, que realizan proyectos y obras sin adelantar para ello la consulta previa que es de carácter obligatorio.

Frente a lo anterior, en sentencia del 24 de febrero de 2012, el a quo negó el amparo solicitado, al considerar que, por un lado, no existe violación o amenaza al derecho fundamental a la consulta previa debido a la carencia actual de objeto por hecho superado; y, por otro lado, que el accionante no satisface los requisitos de legitimación en la causa por activa para solicitar la constitución de resguardos y la declaración de parcialidades indígenas de esta comunidad.

El fallo de primera instancia fue impugnado por el actor; sin embargo, en sentencia del 19 de abril de 2012, el ad quem confirmó el mismo, considerando que si bien el actor cuenta con legitimación en la causa por activa, la acción de tutela derivaba en improcedente (i) por no acreditar cumplido el requisito de subsidiariedad tanto para legalizar las comunidades indígenas relacionadas, como para reconocer el resguardo Nasa Kiwe; y (ii) por no observarse la ocurrencia de un perjuicio irremediable que permita al juez de tutela desconocer el procedimiento administrativo establecido para este caso.

Posteriormente, mediante Auto del 23 de mayo de 2012 el caso fue seleccionado para revisión por parte de esta Corporación; a partir de todo lo anterior, la sala debe estudiar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales invocados por el pueblo indígena Nasa del Departamento del Putumayo, por la posible falta de eficiencia, eficacia y celeridad en las actuaciones administrativas dirigidas a la constitución de los resguardos indígenas Nasa Kiwe (Puerto Leguízamo) y Nasa Txa Yu'ce (Puerto Caicedo), y al reconocimiento de 20 parcialidades indígenas ubicadas en los departamento del Putumayo y de Nariño.

Para el anterior cometido, y antes de emitir un fallo de fondo, es necesario aclarar, de forma preliminar, que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, a lo largo de todo este proceso suministró información de otras parcialidades indígenas, tales como las comunidades NASA CKHAB WALA, de Puerto Asís (Putumayo); KUESX KIWE ELK DANUBIO, de Orito (Putumayo); KWESX NASA CXAYUCE - SAN JOSÉ; NASA KIWE U'KWE - TIERRA PLANA, de Puerto Caicedo (Putumayo); y JUAN TAMA, de Mocoa (Putumayo), que no fueron solicitadas por el actor en la acción de amparo objeto de revisión, y que por tanto, no serán tratadas o analizadas en el presente fallo de revisión.

10.1. Inexistencia de violación del derecho a la consulta previa por carencia actual de objeto por hecho superado, así como de violación de otros derechos invocados por el actor

En relación con el derecho a la consulta previa, la Corte estima que, tal como lo consideraron los fallos de primera y segunda instancia, se pretendieron realizar exploraciones o desarrollar proyectos inconsultos en territorios donde se encuentra ubicado el pueblo Nasa del Putumayo, los cuales fueron evitados por la denuncia oportuna de la comunidad y la pronta intervención del Ministerio del Interior, de ahí que dicha situación se encuentra superada y no se acreditó la existencia de nuevas interferencias en el territorio de las comunidades que

ameriten la realización de consulta previa alguna; en otras palabras, frente a este derecho, así como frente al derecho a la participación, se declara la carencia actual de objeto por hecho superado.

Por otra parte, frente al derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad de las comunidades Nasa del Putumayo, conjurados por el actor, no se evidencia ninguna violación por parte de las entidades accionadas, ni obra prueba en el expediente que acredite esta situación, razón por la cual, no se concede su amparo.

Asimismo, para el presente caso resulta indispensable conocer el estado actual de los procedimientos administrativos adelantados a raíz de las solicitudes hechas por el pueblo Nasa del Putumayo, con el fin de determinar la violación de derechos constitucionales de esta colectividad; para ello, a continuación, se presentan dos (2) cuadros que sintetizan las respuestas del INCODER – hoy Agencia Nacional de Tierras, y del Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, frente a la constitución de los resguardos y la declaración de parcialidades indígenas solicitadas por el accionante, respectivamente; así como se efectúa el análisis de vulneración de derechos fundamentales.

10.2. Estado actual de la constitución de resguardos del Pueblo Nasa del Putumayo

En la acción de tutela del 10 de febrero de 2012, el actor solicitó la constitución de 2 resguardos indígenas, a saber: 1) El resguardo Nasa Kiwe, del municipio de Puerto Leguízamo; y 2) El resguardo Nasa Txa Yuce del municipio de Puerto Caicedo, ambos ubicados en el Departamento del Putumayo; cabe resaltar que el resguardo Jerusalén, San Luis – Alto Picudito, solicitado junto con el resguardo Nasa Kiwe en 2003, fue aprobado mediante Acuerdo No. 186 del treinta (30) de septiembre de 2009. El procedimiento adelantado por el INCODER frente a las dos solicitudes pendientes es el siguiente:

Fecha de comunicación por parte del INCODER Resguardo Nasa Kiwe – Municipio de
Puerto Leguísimo (Putumayo) Resguardo Nasa Txa Yuce – Municipio de Puerto Caicedo
(Putumayo)

15 de junio de 2010

23 de febrero de 2012: Respuesta a la acción de tutela

Folio 155 y 156. Se ha realizado el estudio socioeconómico respectivo y cuenta con concepto favorable por parte del Ministerio del Interior. El proceso de constitución de este resguardo no está dentro de los priorizados por la Comisión Nacional de Territorios indígenas; se presentaría de nuevo en la próxima reunión de la CNTI.

26 de septiembre de 2012:

Respuesta a la Corte Constitucional

Folio 127 y 128. Cuaderno 2. . Si bien existe concepto favorable emitido por el Ministerio del Interior, esta entidad recomienda que previo a la legalización, se debe hacer claridad en el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, que el área con la que se pretende constituir el resguardo es suficiente en relación con el censo poblacional registrado en dicho estudio. Esta recomendación la realiza el Ministerio, por cuanto el área con la cual se está legalizando el territorio a la comunidad Nasa Kiwe es de un poco más de 6.606 hectáreas y las familias a beneficiarse de conformidad con el censo son diecisiete (17) constituidas por noventa y cinco (95) personas. Por tanto, los conceptos de Mininterior y del INCODER deben someterse a revisión. No registra solicitud alguna.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que tiene que ver con la solicitud de constitución del resguardo Nasa Kiwe de Puerto Leguísimo, elevada ante el INCODER en el año 2003, se tiene que, a partir de lo indicado en el cuadro anterior, actualmente, luego de transcurridos catorce (14) años, no existe aún una

respuesta definitiva de concesión o negación de la petición por parte de la entidad competente – hoy la Agencia Nacional de Tierras – ANT, que señala la necesidad de una nueva revisión del caso, debido a que la población potencialmente beneficiaria del resguardo sería mínima con relación al área a legalizar.

Y respecto al resguardo Txa Yuce, ubicado en el municipio de Puerto Caicedo, resulta claro que la entidad competente no tiene ni siquiera claridad frente a la solicitud, pues en un primer momento comunica que la petición de constitución de este resguardo no ha sido priorizada por la CNTI, y que volverá a llevarse a esta instancia para tal fin; sin embargo, posteriormente en la información otorgada a este Tribunal, el INCODER – hoy ANT, manifiesta que no posee ninguna solicitud de constitución de este resguardo, desconociendo sus anteriores pronunciamientos, así como la constancia que fue aportada como prueba al expediente por parte del accionante, de fecha del veinticinco (25) de septiembre de 2007

Folio 35, en donde el Coordinador del Grupo Técnico Territorial Putumayo del INCODER manifiesta que recibió una solicitud de constitución de resguardo por parte de la Comunidad indígena Nasa Txa Yuce.

Esta demora para la expedición de un pronunciamiento definitivo frente al resguardo Nasa Kiwe y la información contradictoria y desordenada en relación con la constitución del resguardo Txa Yuce, resultan a todas luces, y en atención a la parte considerativa de esta sentencia, violatorias del derecho al debido proceso administrativo, debido al incumplimiento de los principios de celeridad y eficacia que gobiernan la función pública. En otras palabras, las dilaciones administrativas ocurridas en el presente caso, que perpetúan la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena Nasa del Putumayo por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo.

Con esta postura, la Corte no pretende desconocer la limitación de los recursos que posee la

ANT, el alto número de solicitudes del mismo tipo que debe resolver, así como el procedimiento y las instancias establecidas para la constitución de los resguardos, entendiendo que la capacidad de actuación del Estado es limitada y que las solicitudes son resueltas en el orden de llegada y priorizadas por la CNTI; sin embargo, resulta incomprensible que una solicitud de titulación colectiva tarde catorce (14) años en ser resuelta, sin que exista una justificación clara y suficiente en torno a dicha demora, o que la información que se suministra sobre el trámite surtido sea confusa y no permita conocer el estado de la solicitud, tal como ocurre en el caso del resguardo Nasa Txa Yuce.

Por las razones acá expuestas, se tutelaré el derecho al debido proceso administrativo de las comunidades accionantes y se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras dar trámite a las solicitudes de constitución de resguardos indígenas del pueblo Nasa del Putumayo, sin ninguna otra dilación.

10.3. Estado actual de la declaración de comunidades del Pueblo Nasa del Putumayo – Violación del derecho a la identidad étnica

En relación con la solicitud de declaración de las veintidós (22) parcialidades indígenas adelantada por parte del pueblo Nasa del Putumayo, radicada el nueve (9) de noviembre de 2007, debe reiterarse que dos (2) de ellas fueron concedidas desde antes de radicar la acción de tutela objeto de revisión, las cuales corresponden a la Comunidad Nasa Yu Cxijme El Líbano, ubicada en el municipio de Villagarzón (Putumayo); y a la comunidad Nasa Kiwe Alto Sinaí del municipio de Puerto Caicedo (Putumayo), reconocidas a través de las resoluciones 0027 del seis (6) de mayo de 2009 y 0099 del dos (2) de diciembre de 2009, respectivamente. Por otra parte, con referencia a las otras veinte (20) parcialidades indígenas referidas por el actor en la acción interpuesta, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías ha informado lo siguiente:

Estado actual de la declaración de Parcialidades Indígenas del Pueblo Nasa del Putumayo
(Información a 23 de mayo de 2016)

No.	Comunidad	Municipio	Estado de la solicitud	
1	Sat'tama	Puerto Asís	Pendiente de estudio etnológico	
2	Kwe'sx Kiwe Chorrolargo	Puerto Asís	Se encuentra solicitud de estudio etnológico sin programación definida	
3	Yu'luuɕx Las Minas	Puerto Asís	CCDANE	
4	Ksxa'w Nasa Alto Danubio	Puerto Asís	Registrada con Resolución No. 176 del dieciocho (18) de diciembre de 2012	
5	Yu'kh Zxiɕxkwe Selva Hermosa	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 111 del dos (2) de septiembre de 2013	
6	Kiwe U'kwe	Puerto Caicedo	Nunca se suministró información respecto a esta parcialidad	
7	Kwe'sx Tata Wala	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 122 del seis (6) de septiembre de 2013.	
8	Pkid Kiwe Los Guayabales	Puerto Caicedo	Registrada con Resolución No. 110 del dos (2) de septiembre de 2013.	
9	Kwe'sx Nasa Txayu'ce Alto Coqueto	Puerto Caicedo	No se encuentra solicitud de estudio y por tanto no hay registro.	
11	Kiwe U'se Nueva Palestina	Valle del Guamuez	Registrada con Resolución No. 34 del diecinueve (19) de mayo de 2003.	
12	Kwe'sx Kiwe	Orito	Registrada con Resolución No. 041 del treinta (30) de abril de 2015.	
13	Nasa Kiwe	Puerto Leguízamo	Proceso INCODER en liquidación.	

Constitución del Resguardo – Sustanciación del 20 de septiembre de 2006.

- | | | | |
|----|--|------------------|--|
| 14 | Çxhab Wala | Villagarzón | Solicitud de estudio etnológico no programada por ubicación urbana. |
| 15 | Thä Tadx Kiwe Loma Redonda | Villagarzón | Registrada con Resolución No. 0003 del 26 de enero de 2016. |
| 16 | Kjwen Tama Luuçxwe'sx Hijos de Juan Tama | Mocoa | Pendiente de estudio etnológico |
| 17 | Juan Tama | Puerto Guzmán | Solicitud de estudio etnológico sin programar. |
| 18 | Mühm Kiwe Los Guaduales | Puerto Guzmán | Se encuentra en zona urbana. No se hace estudio etnológico hasta tanto la mesa permanente de concertación analice, concerté y apruebe la propuesta de protocolo. |
| 19 | Mühm Thä' Kiwe Cerroguadua | Puerto Guzmán | Registrada mediante Resolución No. 72 del 29 de julio de 2011. |
| 20 | Nasa Uh Los Gavilanes | Ipiales (Nariño) | Existe resguardo Nasa Uh en ubicación de Ipiales – Competencia INCODER en liquidación. |

De conformidad con la anterior información, de las veinte (20) parcialidades indígenas solicitadas por la comunidad Nasa del Putumayo que faltaban por declararse al momento de radicar la acción de amparo objeto de revisión, han sido reconocidas en la actualidad nueve (9) de ellas, correspondientes a: 1) Ksxa'w Nasa Alto Danubio; 2) Yu'kh Zxiçxkwe Selva Hermosa; 3) Kwe'sx Tata Wala; 4) Pkid Kiwe Los Guayabales; 5) Kiwe Zxiçxkwe Tierra Linda; 6) Kiwe U'se Nueva Palestina; 7) Kwe'sx Kiwe; 8) Thä Tadx Kiwe Loma Redonda; y 9) Mühm Thä' Kiwe Cerroguadua; por tanto, frente a ellas se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento de este fallo de revisión se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria.

Por otra parte, con relación a las once (11) parcialidades o comunidades indígenas restantes, resalta esta Corte que éstas se encuentran en diferentes estados del procedimiento; así:

i. (i) Parcialidades pendientes de estudio etnológico: 1) Sat'tama; y 2) Kjwen Tama Luuɕxwe'sx Hijos de Juan Tama.

ii. (ii) Parcialidades con solicitud de estudio etnológico sin programación definida: 3) Kwe'sx Kiwe Chorrolargo; y 4) Juan Tama.

iii. (iii) Parcialidad reconocida por el DANE: 5) Yu'luuɕx Las Minas.

iv. (iv) Parcialidad que no registra información en el expediente: 6) Kiwe U'kwe.

v. (v) Parcialidad de la que no se encuentra solicitud de estudio y por tanto no hay registro: 7) Kwe'sx Nasa Txayu'çe Alto Coqueto.

vi. (vi) Parcialidad en proceso de constitución de Resguardo ante el INCODER: 8) Nasa Kiwe.

vii. (vii) Parcialidad constituida como Resguardo ante el INCODER: 9) Nasa Uh Los Gavilanes.

viii. (viii) Solicitud de estudio etnológico no programada por ubicación urbana: 10) Çxhab Wala; y 11) Mühm Kiwe Los Guadales.

a) En relación con las parcialidades indígenas Sat'tama, Kjwen Tama Luuɕxwe'sx Hijos de Juan Tama, Kwe'sx Kiwe Chorrolargo y Juan Tama; este Tribunal ordenará al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías para que, en el término establecido en la ley, respecto de las dos primeras, realice el estudio etnológico y, respecto de las dos segundas, programe prontamente el estudio etnológico requerido y finalice el trámite administrativo de rigor.

b) Con respecto a la comunidad Yu'luuɕx Las Minas, el Ministerio del Interior manifestó a esta Corporación, en comunicación de mayo del 2016, que esta fue reconocida por el DANE, y en tal sentido, que este tipo de registro sirve para incluirla en su base de datos, quedando el Ministerio excluido de hacer un nuevo reconocimiento por competencia residual. No obstante, otras parcialidades que habían obtenido el mismo reconocimiento del DANE, por ejemplo el Cabildo KiweU'se Nueva Palestina, obtuvieron, a su vez, un reconocimiento posterior por parte del Ministerio, tal como consta en la Resolución No. 34 del diecinueve (19) de mayo de 2003.

En ese sentido y teniendo en cuenta que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, dentro de sus funciones tiene la de adelantar estudios etnológicos para establecer si los grupos que se reivindican como indígenas constituyen una comunidad o parcialidad

Sobre el particular, revísese el sustento normativo que se encuentra en el Fundamento Jurídico 7.3 de esta providencia., esa dependencia no puede sustraerse de tal obligación, máxime si se tiene en cuenta que aquella declaración no puede ser presentada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, porque tal carga no le fue impuesta a esa entidad en el Decreto 262 de 2004. Por ese motivo, en la parte resolutive de esta providencia, la Corte ordenará al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías que realice la programación de los procedimientos necesarios con el fin de resolver la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena Yu'luuɕx Las Minas.

c) Frente a la Comunidad Nasa Uh Los Gavilanes, la misma fue constituida como Resguardo por parte del INCODER, haciéndose innecesaria una declaración de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. A diferencia de este caso, la comunidad indígena Nasa Kiwe, como se observó en líneas anteriores, no ha sido reconocida como resguardo por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), motivo por el cual resulta indispensable su estudio por parte del Ministerio del Interior, pues ella no cuenta aún con ninguna declaratoria por parte del Estado colombiano, ni en cabeza de la ANT, ni del Ministerio del Interior. Por tal motivo, en la parte resolutive de esta providencia la Corte ordenará al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías que realice la programación de los procedimientos necesarios con el fin de resolver la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena Nasa Kiwe.

d) Asimismo, frente a la comunidad KiweU'kwe, ubicada en el municipio de Puerto Caicedo (Putumayo), a lo largo del expediente no se evidencia información alguna respecto al procedimiento de su declaración. Por tal motivo, en la parte resolutive de esta providencia la Corte ordenará al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías para que realice la programación de los procedimientos necesarios con el fin de resolver la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena KiweU'kwe.

e) Por otra parte, el Ministerio del Interior, en comunicación del mes de mayo de 2016, afirmó frente a la parcialidad Kwe'sx Nasa Txayu'çe Alto Coqueto del municipio de Puerto Caicedo, que “no se encuentra solicitud de estudio y por tanto no hay registro”; sin embargo, obra en el expediente la solicitud hecha por la Asociación de Cabildos del Pueblo Nasa del Putumayo para el reconocimiento de las parcialidades indígenas objeto de esta acción constitucional, y allí se encuentra incluida la parcialidad acá tratada, desvirtuándose lo afirmado por el Ministerio del Interior.

Folio 37. Por tal motivo, en la parte resolutive de esta providencia la Corte ordenará al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías que realice la

programación de los procedimientos necesarios con el fin de resolver la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena Kwe'sx Nasa Txayu'çe Alto Coqueto del municipio de Puerto Caicedo.

f) Tratándose de las comunidades ÇxhabWala y MühmKiwe Los Guaduales, asentadas en el sector urbano, el Ministerio del Interior manifestó que no se puede definir la situación de reconocimiento ni proceder al registro en bases de datos por parte de la Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías, hasta tanto no se defina una política pública indígena aplicable a individuos y familias que se reivindican como tal y que se encuentran asentadas en cascos urbanos, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 1450 de 2011. Sin embargo, como ya fue señalado, la Corte, en la Sentencia T - 425 de 2014, determinó que la relación de los pueblos indígenas con su herencia cultural no se pierde ni se limita al factor territorial específico, pues esta se encuentra en su identidad étnica, asunto que se evidencia en los grupos indígenas urbanos.

Por tanto, a pesar de no existir una política pública para determinar la existencia de parcialidades indígenas en centros urbanos, esto no exime al Ministerio del Interior del deber de realizar el estudio solicitado por estas poblaciones, pues este es el mecanismo que permite determinar la presencia o no de los elementos que de conformidad con el artículo 2° del Decreto 2164 de 1995 definen lo que es una comunidad o parcialidad indígena, los cuales pueden concurrir aun cuando el grupo de que se trata habite en áreas urbanas. Por tal motivo, en la parte resolutive de esta providencia, la Corte ordenará al Ministerio del Interior-Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, que realice la programación de los procedimientos necesarios con el fin de resolver la solicitud de reconocimiento de las comunidades indígenas ÇxhabWala y MühmKiwe Los Guaduales.

Finalmente, resalta la Sala que no pretende desconocer la limitación de los recursos que posee la ANT, el alto número de solicitudes del mismo tipo que debe resolver, así como el procedimiento y las instancias establecidas para la constitución de los resguardos,

entendiendo que la capacidad de actuación del Estado es limitada y que las solicitudes son absueltas en el orden de llegada y según las priorice la CNTI. En el mismo sentido, la Sala no ignora el cúmulo de solicitudes pendientes por solventar el Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, relacionadas con el reconocimiento de parcialidades y/o comunidades indígenas. No obstante ello, las ordenes adoptadas en la parte resolutive de esta providencia están motivadas en virtud de los principios de eficiencia y eficacia con base en los cuales deben asumir las funciones a su cargo la ANT y el Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías; específicamente frente a la resolución de los pedimentos adelantados por la comunidades Nasa del Putumayo.

11. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda (2°) de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el asunto de la referencia.

SEGUNDO.- REVOCAR los fallos de tutela proferidos el veinticuatro (24) de febrero de 2012 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, y el diecinueve (19) de abril de 2012 por la Sala Segunda de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, y, en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental al debido proceso administrativo de las comunidades accionantes, agrupadas en la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo – Kwe'sx Ksxa'w.

TERCERO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, disponga el inicio de los trámites necesarios para la resolución de fondo de las solicitudes respecto de la constitución de los resguardos indígenas Nasa Kiwe y Txa Yuce, de la comunidad Nasa del Putumayo, observando los parámetros de ley para tal fin.

CUARTO.- ORDENAR al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, realice la programación del estudio etnológico para definir la declaración de las comunidades indígenas Sat'tama; Kjwen Tama Luuɕxwe'sx Hijos de Juan Tama; Kwe'sxKiweChorrolargo; y Juan Tama, observando los parámetros de ley para tal efecto.

QUINTO.- ORDENAR al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, adelante la programación de los procedimientos necesarios para el estudio de reconocimiento de las comunidades indígenas urbanas ÇxhabWala y MühmKiwe Los Guaduales, observando los parámetros de ley para tal efecto.

SEXTO.- ORDENAR al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, realice la programación de los procedimientos necesarios para resolver la solicitud de reconocimiento de las comunidades indígenas Nasa Kiwe, Kwe'sx Nasa Txayu'çe Alto Coqueto y KiweU'kwe del pueblo Nasa del Putumayo, observando los parámetros de ley para tal efecto.

SÉPTIMO.- ORDENAR al Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, realice la programación de los procedimientos necesarios para resolver la solicitud de reconocimiento de la comunidad indígena Yu'luuɕx Las Minas, observando los parámetros

de ley para tal efecto.

OCTAVO.- ABSTENERSE de adoptar medidas de protección con relación a las parcialidades indígenas Ksxa'w Nasa Alto Danubio; Yu'khZxiçxkwe Selva Hermosa; Kwe'sx Tata Wala; PkidKiwe Los Guayabales; KiweZxiçxkwe Tierra Linda; KiweU'se Nueva Palestina; Kwe'sxKiwe; ThäTadxKiwe Loma Redonda; MühmThä' KiweCerroguadua, por contar con el reconocimiento por parte del Ministerio del Interior – Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías.

NOVENO.- ABSTENERSE de adoptar medidas de protección en relación con la comunidad Nasa Uh los Gavilanes, por haberse constituido en resguardo ante el INCODER- en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT.

DÉCIMO.- Desvincular del presente trámite al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo señalado en la parte motiva de la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General