



Referencia. Expedientes T-7.910.068 y T-7.979.604 (acumulados).

Acciones de tutela instauradas por el Consejo Territorial Indígena del Pirá Paraná (T-7.910.068) y el Consejo Territorial Indígena del Medio Río Guainía (T-7.979.604) contra la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C. veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional integrada por la magistrada Diana Constanza Fajardo Rivera y los magistrados Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. Expediente T-7.910.068

1. El señor Fabio Valencia Vanegas, en calidad de representante legal del Consejo Indígena del Territorio del Pirá Piraná (Vaupés)¹, promovió acción de tutela contra el Ministerio del Interior por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso, la autodeterminación, la autonomía y el gobierno propio. El actor se fundó en los siguientes hechos.

¹ El señor Fabio Valencia Vanegas indicó que actuaba como representante legal del Consejo Indígena del Territorio Pirá Paraná, conformado el 5 de febrero de 2019 en los términos del Decreto Ley 632 de 2018.

1.1. Hechos²

2. El accionante expuso que el 10 de abril de 2018, el Gobierno nacional sancionó el Decreto 632 de 2018. Se trata de las normas para el funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

3. El ciudadano indicó que los pueblos que habitan el territorio del Pirá Paraná³ iniciaron el proceso para conformar su gobierno indígena según lo establecido en el referido decreto. En concreto, realizaron las siguientes acciones: i) entre el 14 de marzo y el 15 de abril de 2019 se realizaron recorridos en todo el territorio para establecer la voluntad de la comunidad de integrarse al Consejo; ii) entre el 3, 4 y 5 de mayo se determinó que 27 personas conformarían el Consejo Indígena y iii) el 5 de mayo se aprobó el reglamento, la integración, las funciones y se designó al representante legal del Consejo.

4. El actor señaló que el 26 de septiembre de 2019, solicitó al Ministerio del Interior el registro del Consejo Indígena (oficio con radicado EXTMI19-40681). Según el Decreto 632, la entidad contaba con quince días para contestar esa solicitud; sin embargo, esta no fue resuelta. De manera que el 23 de octubre, el ciudadano realizó una petición de vigilancia ante la Procuraduría General de la Nación.

5. El señor Valencia Vanegas mencionó que el 25 de octubre de 2019, el Ministerio del Interior respondió la petición y lo requirió para que: i) informara si las comunidades de Yoayá y Puerto Inaya tenían continuidad con las ubicadas dentro del resguardo y ii) remitiera el certificado de posesión de algunos capitanes relacionados en las actas comunitarias que no se encontraban registrados en las bases de datos del Ministerio. Según el actor, esos requerimientos vulneraron el debido proceso porque la solicitud de información no se ajustó a lo estipulado en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018.

6. El accionante sostuvo que -no obstante la arbitrariedad del Ministerio- el 5 de noviembre de 2019 envió un escrito a tal autoridad: “advirtiendo que los requerimientos hechos exceden la regulación contenida en el Decreto Ley 632 de 2018 y solicitando que se procediera con el registro de manera inmediata”⁴.

7. El ciudadano agregó que el 20 de noviembre de 2019, el Ministerio respondió el último comunicado: “insistiendo en exigir dicha información y requisitos adicionales a los contemplados en el artículo 8 del mencionado Decreto Ley, es decir, reiterando la vía de hecho por defecto procedimental absoluto”⁵.

8. Con fundamento en lo expuesto solicitó: i) ordenar a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior (en adelante

² Cuaderno de instancias. Folios 1 a 45.

³ El actor presentó un listado de 17 comunidades: Piedra Ñi, Santa Rosa, Puerto Amazonas, Puerto Inaya, Hená, Puerto Córdoba, Yoaya. Santa Isabel, Villanueva, San Luis, Puerto Ortega, Bia Sioro (antes Puerto Esperanza), Toaka, Hooga (antes Puerto Antonio), Sónaña, San Miguel y Mi Llano.

⁴ Cuaderno de instancia. Folio 1.

⁵ *Ibidem*.

DAIRM) realizar el registro inmediato del Consejo Indígena por cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 8 referido; ii) prevenir a esa cartera para que se abstenga de incurrir en dilaciones injustificadas que vulneren los derechos de las comunidades indígenas y iii) ordenar a la Procuraduría General de la Nación realizar el seguimiento que le corresponde de acuerdo con sus competencias.

1.2. Trámite procesal

9. Mediante auto del 28 de noviembre de 2019⁶, el Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y dispuso correr traslado del escrito. Igualmente ofició a la Procuraduría General de la Nación para que rindiera concepto respecto de las pretensiones de la parte accionante.

1.3. Contestación de la acción de tutela

*Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos*⁷

10. El Procurador Delegado para Asuntos Étnicos indicó que, como lo describe el artículo 8° del Decreto 632 de 2018, el procedimiento administrativo de registro se surte en varias etapas y concluye con la negación o la inscripción del Consejo Indígena. El Ministerio Público sostuvo que la administración puede requerir información adicional para tomar la decisión correspondiente y que el ciudadano puede interponer los recursos en la vía administrativa⁸. La Procuraduría añadió que no existen antecedentes relacionados con la solicitud de vigilancia presentada por el actor. En todo caso, se manifestó dispuesta a realizar un seguimiento preventivo.

*Ministerio del Interior*⁹

11. La entidad señaló que se configura una carencia de objeto por hecho superado porque la petición del 26 de septiembre de 2019 fue resuelta mediante el oficio OFI19-43543-DAI-2200 del 9 de octubre de 2019. Este se le notificó al actor tanto a los correos electrónicos como a la dirección física¹⁰.

12. La cartera ministerial aseguró que no ha dilatado el registro por cuanto las autoridades tradicionales y/o capitanes deben estar registrados en la DAIRM. Así lo dispone el numeral 3 de la Circular Externa CIR15-00000044-DAI-2200 del 29 de diciembre de 2015. Por último, el Ministerio indicó que no ha incurrido en vía de hecho por defecto procedimental porque no ha exigido requisitos adicionales a los contemplados en el artículo 8 del Decreto 632 de 2018.

1.4. Sentencias objeto de revisión

⁶ Cuaderno de instancias. Folio 288.

⁷ Escrito del 3 de diciembre de 2019. Cuaderno de instancias. Folio 292.

⁸ Al respecto, la Vista Fiscal señaló que no se trata de una negativa absoluta de la inscripción sino de una solicitud de aclaración y de documentación, de manera que la respuesta no es contraria a los principios de la función administrativa. Lo anterior porque el Ministerio del Interior debe verificar la información recopilada antes de realizar la inscripción para que esta sea publicada a terceros sin errores.

⁹ Escrito del 3 de diciembre de 2019. Cuaderno de instancias. Folios 293 a 295.

¹⁰ El Ministerio del Interior reiteró la respuesta otorgada al accionante y la información solicitada en el requerimiento.

Primera instancia

13. El 10 de diciembre de 2019, el Juzgado 33 Laboral del Circuito de Bogotá concedió de manera parcial el amparo invocado¹¹.

14. El juzgado hizo referencia a la situación de las comunidades Yoayá y Puerto Inaya a la luz de los artículos 9 y siguientes del Decreto 632 de 2018. Al respecto, el despacho sostuvo que el amparo no es el mecanismo idóneo para satisfacer tal pretensión porque la no municipalización de dichas comunidades implica la intervención de distintos organismos para completar el procedimiento. Por esa razón, declaró la improcedencia de la tutela para tales efectos.

15. Posteriormente, el juzgado se refirió a las inconsistencias en los datos de algunas autoridades de la comunidad y afirmó que las actas de posesión solicitadas por el Ministerio no eran documentos requeridos por el Decreto 632 de 2018. El despacho señaló que la entidad puede solicitar información adicional en virtud de la Circular Externa CIR 000000044 DAI 2200, pero ello no es óbice para dejar de realizar el respectivo registro si la solicitud satisface los requisitos que la ley establece.

16. La instancia determinó que las razones de la accionada frente a este punto no eran aceptables para abstenerse de realizar el registro de la comunidad porque en las actas comunitarias se encuentra plasmada la voluntad de la parte accionante¹². Para el despacho, las razones del Ministerio son barreras administrativas que impiden el goce del derecho de asociación. Por lo tanto, le ordenó a la accionada que en 48 horas realizara los respectivos ajustes en sus bases de datos frente a ciertos capitanes de comunidad¹³ y procediera con el registro del Consejo Indígena accionante: “salvo las comunidades de Yoayá y Puerto Inaya, frente a las cuales se conminará a las partes a seguir el procedimiento descrito en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018”¹⁴.

Impugnación

17. A través de apoderado¹⁵, el accionante señaló que el *a quo* fundó su decisión en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Sin embargo, sostuvo que la fase de conformación y registro de los Consejos Indígenas se regula exclusivamente por el artículo 8 de la mencionada norma. El abogado explicó que la interpretación restrictiva del Ministerio y del juez se basó en la diferencia entre Consejos Indígenas y Territorios Indígenas. Esto, en tanto “un asunto es el derecho de las comunidades a participar en la conformación del órgano de gobierno y otro distinto es la delimitación territorial”¹⁶.

¹¹ Cuaderno de instancias. Folios 301 a 304.

¹² El juzgado concluyó que las personas referidas en el folio 140 ostentan la calidad de capitanes de comunidad. Además, afirmó que los documentos entregados y el acta de aprobación de reglamento interno y conformación del Consejo Indígena ratifican: i) la calidad que ostentan, ii) la comunidad a la cual pertenecen y iii) su participación en el quorum para la toma de decisiones.

¹³ Se refirió a Jairo Marín Rojas, Hugo Londoño Borrero, Bernabé Vanegas, Tarcisio Vanegas, Mario Sánchez, Maximiliano García, Ignacio Barreto, Casimiro Restrepo, Jesús Macuna, Ramiro Ospina, Jaime Rodríguez y Jaime Valencia.

¹⁴ Cuaderno de instancias. Folio 304 vto.

¹⁵ El señor Fabio Valencia Vanegas le confirió poder al abogado Paublo Andrés Chilito Cortés.

¹⁶ Cuaderno de instancias. Folio 321

18. Con fundamento en lo anterior, el ciudadano solicitó revocar la decisión de primera instancia y conceder todas las pretensiones contenidas en la acción de tutela.

Segunda instancia

19. El 17 de febrero de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la sentencia de primera instancia¹⁷. El Tribunal resaltó que la respuesta ofrecida por el Ministerio del Interior fue completa, clara y de fondo respecto de lo solicitado. A su juicio, resultaba razonable, pertinente y adecuada la información adicional requerida dado que procuraba la finalidad integral prevista por el Decreto 632 de 2018.

1.5. Pruebas que obran en el expediente

20. A continuación se relacionan las pruebas que obran en el expediente: i) actas comunitarias de reconocimiento de las autoridades tradicionales para la conformación del Consejo Indígena del Río Pirá Paraná¹⁸; ii) *quorum* de las autoridades tradicionales y capitanes certificados por las diecisiete comunidades¹⁹; iii) petición del 26 de septiembre de 2019 mediante la cual se solicitó el registro del Consejo Indígena²⁰; iv) respuesta del 9 de octubre de 2019 emitida por el Ministerio del Interior a la solicitud de registro²¹; v) oficio del 27 de marzo de 2020 por medio del cual se procedió a darle cumplimiento al fallo de tutela²²; vi) recurso presentado por el Consejo Indígena del Pirá Paraná al oficio del 27 de marzo de 2020²³; y vii) oficio del 21 de abril de 2020 que resolvió el recurso de reposición por parte del Ministerio del Interior²⁴.

2. Expediente T-7.979.604

21. El señor Luis Uriel Carianil Pérez, en calidad de representante legal del Consejo Indígena del Territorio del Medio Río Guainía²⁵, promovió acción de tutela contra el Ministerio del Interior por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso, la autodeterminación, la autonomía y el gobierno propio. El actor se fundó en los siguientes hechos.

2.1. Hechos²⁶

¹⁷ Cuaderno de instancias. Folios 339 a 344.

¹⁸ Comunidades Piedra Ñi, Santa Rosa, Caño Pachiva, territorio Ita-da, Hená, territorio Putumayo, Puerto Córdoba, territorio Tatuyo, Villanueva, territorio Eduria, Puerto Ortega, territorio Eduria, Bia Sioro, territorio Ide-basa, Sónaña, territorio Barasano, San Miguel, territorio Barasano, Mi Llano, territorio Barasano. Cuaderno de instancias. Folios 43, 48, 60, 65, 74, 82, 88, 98, 105, 111.

¹⁹ En dicho oficio se reconoció a los siguientes capitanes: Jaime Rodríguez, Arturo Castañeda, Ignacio Barreto, José Mejía Barrera, Mario Sánchez, Patricio Morales, Jairo Marín, Ramiro Ospina, Iván Olinto, Bernabé Vanegas, Tarcisio Vanegas, Luis Villegas, Casimiro Restrepo, Jaime Valencia, Hugo Londoño, Maximiliano García y Jesús Macuna. Cuaderno de instancias. Folio 114.

²⁰ Cuaderno de instancias. Folio 135.

²¹ Cuaderno de instancias. Folio 141.

²² Respuesta Ministerio del Interior, anexo 4.

²³ Respuesta del Ministerio del Interior, anexo 6.

²⁴ Respuesta del Ministerio del Interior, anexo 7.

²⁵ El señor Luis Uriel Carianil Pérez indicó que actuaba como representante legal del Consejo Indígena del Territorio del Medio Río Guainía, conformado el 18 de agosto de 2019 en los términos del Decreto Ley 632 de 2018.

²⁶ Cuaderno de primera instancia. Folios 138 a 155

22. El accionante señaló que el 10 de abril de 2018, el Gobierno nacional sancionó el Decreto 632 de 2018²⁷. Se trata de las normas para el funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

23. El actor indicó que los pueblos que habitan el territorio de la parte Media del Río Guainía²⁸ iniciaron el proceso para poner en funcionamiento su gobierno indígena. En concreto, ejecutaron las siguientes acciones: i) entre el 8 y el 14 de agosto de 2019 se realizaron recorridos en los cuales cada una de las comunidades del territorio certificó a sus autoridades tradicionales que los representarían en la asamblea general y expresó en actas su voluntad de integrarse al Consejo; ii) los días 16 y 17 de agosto de 2019, las autoridades tradicionales certificadas por las comunidades determinaron que 27 personas conformarían el Consejo Indígena y iii) el 18 de agosto de 2019 se aprobó el reglamento, la integración, las funciones generales y se designó al representante legal del Consejo.

24. El ciudadano adujo que el 26 de septiembre de 2019 solicitó al Ministerio del Interior el registro del Consejo Indígena (oficio con radicado EXTMI19-40683). Según el Decreto 632 de 2018, la entidad contaba con quince días para contestar esa solicitud. Sin embargo, el accionante indicó que esta no fue resuelta. De manera que el 23 de octubre de 2019, el ciudadano realizó una petición de vigilancia ante la Procuraduría General de la Nación.

25. El señor Carianil mencionó que el 25 de octubre de 2019, el Ministerio del Interior respondió la petición y lo requirió para que: i) informara si las comunidades de Amanaven y La Esperanza tenían continuidad con las ubicadas dentro del resguardo; ii) remitiera el certificado de posesión de algunos capitanes relacionados en las actas comunitarias que no se encontraban registrados en las bases de datos del Ministerio; y iii) remitiera copia del documento de identidad de un capitán registrado con otro número de documento. Según el actor, esos requerimientos constituyen una vía de hecho que vulnera el debido proceso porque la solicitud de información no se ajustó a lo estipulado en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018.

26. El accionante sostuvo que, no obstante la arbitrariedad del Ministerio, el 5 de noviembre de 2019 envió escrito a tal autoridad: “advirtiendo que los requerimientos hechos exceden la regulación contenida en el Decreto Ley 632 de 2018”²⁹.

27. El actor agregó que el 20 de noviembre de 2019, el Ministerio respondió el último comunicado: “insistiendo en exigir dicha información y requisitos adicionales a los contemplados en el artículo 8 del mencionado Decreto Ley, es decir, reiterando la vía de hecho por defecto procedimental absoluto”³⁰.

28. Con fundamento en ello, solicitó: i) ordenar al Ministerio del Interior realizar el registro inmediato del Consejo Indígena del Medio Río Guainía; ii)

²⁷ “Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés”.

²⁸ El actor presentó un listado de 15 comunidades: Amanaven, Puerto Colombia, Niñal, Tonina, Manacal, San José, Tabaquen, Sejal, Cartagena, Tigre, Yurizal, Berrocal, La Esperanza, Caño colorado, Santa Rita.

²⁹ Cuaderno de primera instancia. Folio 141.

³⁰ Cuaderno de primera instancia. Folio 142.

prevenir a esa cartera para que se abstenga de incurrir en dilaciones injustificadas y iii) ordenar a la Procuraduría General de la Nación realizar el seguimiento que le corresponde de acuerdo con sus competencias.

2.2. Trámite procesal

29. Mediante auto del 11 de febrero de 2020³¹, el Juzgado 12 de Familia de Bogotá admitió la acción de tutela. En esa providencia, dispuso: i) vincular a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, y a los señores Jairo Garrido Chico, Moisés Lauriano Soila, Nepo Evaristo, Gabriel Alberto Yavinape y Wilson Ventura Carianil³² y ii) oficiar a la entidad accionada y a los vinculados para que se pronunciaran sobre los hechos planteados por el accionante.

2.3. Contestación de la acción de tutela

*Ministerio del Interior*³³

30. La entidad sostuvo que se configuraba una carencia de objeto por hecho superado porque la petición del 26 de septiembre de 2019 fue resuelta de fondo mediante oficio OFI19-43539-DAI-2200 del 9 de octubre de 2019³⁴.

31. La cartera aseguró que no ha dilatado el registro porque las autoridades tradicionales y/o capitanes deben estar registrados en la DAIRM, como lo dispone el numeral 3 de la Circular Externa CIR15-000000044-DAI-2200 del 29 de diciembre de 2015. El Ministerio también señaló que no ha incurrido en vía de hecho por defecto procedimental porque no ha exigido requisitos adicionales a los contemplados en el artículo 8 del Decreto 632 de 2018. Finalmente, indicó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el registro del Consejo Indígena.

*Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior*³⁵

32. El director encargado de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior reiteró la respuesta allegada por la oficina asesora jurídica de esa cartera.

Accionante

33. El señor Luis Uriel Carianil recordó que es él quien actúa en nombre de las autoridades tradicionales vinculadas al proceso. Aseguró que ninguno de ellos tiene correo electrónico y que la comunidad se encuentra en territorios

³¹ Cuaderno de primera instancia. Folio 203.

³² Inicialmente el asunto fue admitido mediante auto del 29 de noviembre de 2019 y el juzgado profirió sentencia de primera instancia el 13 de diciembre de 2019. Sin embargo, en providencia del 10 de febrero de 2020, la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá declaró la nulidad de todo lo actuado porque no se vinculó a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, encargada de llevar a cabo el registro del Consejo Indígena; a las comunidades Amanaven y La Esperanza; y a las autoridades tradicionales respecto de quienes la DAIRM encontró inconsistencias. El Tribunal declaró la nulidad sin perjuicio de la validez de las pruebas recaudadas. Cuaderno de nulidad, folios 3 a 6.

³³ Se remite escrito del 3 de diciembre de 2019. Cuaderno de primera instancia, folios 162 a 165 y 219 a 224.

³⁴ El Ministerio del Interior reiteró la respuesta otorgada al accionante y la información solicita en el requerimiento.

³⁵ Escrito del 13 de febrero de 2020.

aislados donde el acceso a la tecnología es prácticamente nulo debido al abandono estatal.

2.4. Sentencias objeto de revisión

*Primera instancia*³⁶

34. En sentencia del 25 de febrero de 2020, el Juzgado 12 de Familia de Bogotá concluyó que la acción de tutela era improcedente ante la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado. Lo anterior debido a que la petición fue respondida de conformidad con el estándar de protección establecido por la Corte Constitucional. El juzgado señaló que la autonomía de las comunidades indígenas no es absoluta porque estas se encuentran sujetas a la Constitución y a la ley, específicamente y para el caso que se estudia, a los requisitos contemplados en el Decreto 632 de 2018. Además, aseguró que no se demostró la ausencia de otros medios de defensa judicial³⁷.

*Impugnación*³⁸

35. El accionante señaló que la decisión, además de incongruente, no resolvió la pretensión pues se concentró en el análisis del derecho de petición y en la autonomía de las comunidades, pero no abordó el asunto desde la totalidad de los derechos invocados. El recurrente argumentó que la decisión de primera instancia fue discriminatoria porque desconoció los derechos fundamentales “por razones de prejuicios sociales o personales”³⁹ al señalar que la acción de tutela solo procede para la protección de derechos individuales de manera que excluyó de ese amparo a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

36. Con fundamento en lo expuesto, el accionante solicitó que se revocara el fallo de primera instancia y que se ordenara al Ministerio del Interior registrar al Consejo Indígena del medio Río Guainía dentro del término de 48 horas.

Segunda instancia

37. El 24 de marzo de 2020, la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá confirmó la sentencia de primera instancia⁴⁰. El Tribunal resaltó que la información adicional requerida por el Ministerio del Interior era necesaria para la adecuada ejecución del trámite del registro. Para la Sala resultaba pertinente verificar si dos comunidades pertenecen al resguardo con el fin de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 9° del Decreto 632 de 2018. Asimismo, el Tribunal consideró que era necesario aclarar las inconsistencias evidenciadas con miras a la adecuada y transparente ejecución del trámite.

2.5. Pruebas que obran en el expediente

³⁶ Cuaderno de primera instancia, folios 236 a 241.

³⁷ En esta decisión, el juzgado desvinculó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Room y Minorías del Ministerio del Interior, y a los señores Jairo Garrido Chico, Moisés Lauriano Soila, Nepo Evaristo, Gabriel Alberto Yavinape y Wilson Ventura Carianil.

³⁸ Cuaderno de primera instancia, folios 253 a 266.

³⁹ Cuaderno de primera instancia, folio 261.

⁴⁰ Cuaderno de segunda instancia, folios 3 a 12.

38. A continuación, se relacionan las pruebas que obran en el expediente: i) actas comunitarias que certifican a las autoridades tradicionales del Medio Río Guainía; ii) acta de la asamblea de autoridades tradicionales del Medio Río Guainía que designa a los 27 miembros del Consejo Indígena; iii) acta de la reunión del consejo indígena del Medio Río Guainía en la que se adoptó su correspondiente reglamento y se eligió a su representante legal; iv) petición del 26 de septiembre de 2019 con radicado EXTMI19-40683 dirigido a la entidad accionada, en el cual se solicitó el registro del Consejo Indígena; v) solicitud dirigida al Grupo de Supervigilancia de la Procuraduría General de la Nación, para que se brindara apoyo en el trámite de registro; vi) contestación del Ministerio del Interior, mediante oficio OFI-19-43539-DAI-2200 del 9 de octubre de 2019 a la solicitud de registro; vii) respuesta al oficio OFI-19-43539-DAI-2200 del 9 de octubre de 2019; viii) contestación del Ministerio del Interior del 20 de noviembre de 2019 a la insistencia de registro del Consejo Indígena.

3. Trámite en sede de revisión

39. Los asuntos fueron seleccionados por la Corte Constitucional para revisión y asignados al despacho del magistrado sustanciador⁴¹.

40. Mediante autos del 2 de noviembre de 2020 (expediente T-7.910.068) y 29 de enero de 2021 (expediente T-7.979.604), se requirieron diferentes elementos de juicio con el fin de constatar: i) el estado actual de los trámites de inscripción de las comunidades indígenas; ii) si los requisitos exigidos por el Ministerio del Interior están contemplados en el artículo 8 del Decreto Ley 632 de 2018; iii) si los accionantes remitieron la información solicitada por esa cartera y si habían recibido acompañamiento por parte de la Procuraduría General de la Nación; y iv) si las comunidades pertenecen a los resguardos indígenas correspondientes.

41. Además, en el primer proveído se invitó a diferentes organizaciones y entidades a presentar su concepto sobre la controversia y, en concreto, a indicar si se vulneraron los derechos invocados y a señalar qué acciones o medidas se podrían adoptar para evitar futuras transgresiones⁴². En respuesta a lo solicitado en los referidos autos se recibieron las siguientes intervenciones:

Expediente T-7.910.068	
Interviniente	Argumentos
Ministerio del Interior	1. En cumplimiento al fallo de tutela del 27 de marzo de 2020, expidió un acto administrativo que registró al señor Fabio Valencia Vanegas como representante legal del Consejo Indígena del Pirá Paraná. Con ocasión de los recursos de reposición y en subsidio de apelación que interpuso el señor Valencia Vanegas, expidió un nuevo acto

⁴¹ El expediente T-7.910.068 fue seleccionado por medio de Auto del 29 de septiembre de 2020, notificado el 4 de octubre del mismo año. El expediente T-7.979.604 fue seleccionado a través de Auto del 30 de noviembre de 2020, notificado el 15 de diciembre del mismo año y acumulado al expediente T-7.910.068 por presentar unidad de materia.

⁴² El despacho del magistrado sustanciador invitó a rendir concepto a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia Gobierno Mayor, la Fundación Gaia Amazonas, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y a la experta Esther Sánchez Botero.

	<p>administrativo mediante el cual registró la conformación del Consejo Indígena y su representante Legal designado.</p> <p>2. Sobre el registro de las comunidades de Yoayá y Puerto Inaya como partes del consejo referido, el 9 de octubre de 2019 se había solicitado información a la parte actora para que determinara si aquellas tenían continuidad dentro del resguardo y si no estaban dentro de las áreas municipalizadas. Ante la falta de respuesta, el 5 de diciembre emitió nuevamente el requerimiento reiterando la información solicitada.</p>
<p>Fabio Valencia Vanegas, representante legal del Consejo Indígena del Territorio Pirá Paraná</p>	<p>1. El Ministerio del Interior no motivó la decisión de solicitar información adicional, ni las razones que impiden que las comunidades listadas integren el Consejo Indígena.</p> <p>2. La entidad desconoció los tres momentos que consagra el Decreto 632 de 2018. El primero de ellos hace referencia a la conformación del Consejo Indígena. Este “no depende de la delimitación espacial sino de la conformación del órgano de gobierno propio”. En el segundo se alude a la puesta en funcionamiento de dicho consejo, momento en el que sí se establecen medidas para la delimitación territorial; y el tercer momento consiste en la “administración directa de recursos por parte de los Territorios Indígenas”.</p> <p>3. En el oficio que dio cumplimiento al fallo de tutela, la autoridad faltó a la verdad al señalar que el Consejo Indígena del Pirá Paraná estaba compuesto por quince autoridades comunitarias o comunidades porque realmente está integrada por diecisiete.</p>
<p>Procuraduría General de la Nación</p>	<p>La Procuraduría se pronunció en los mismos términos referidos por el Ministerio del Interior.</p>
<p>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)</p>	<p>1. No tiene la competencia ni la información para determinar si las comunidades Yoayá y Puerto Inaya integran el Resguardo o la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales del Río Pirá-Paraná Vaupés; y si tienen continuidad con las comunidades ubicadas dentro del Resguardo.</p> <p>2. El procedimiento para construir, ampliar, reestructurar y sanear los resguardos indígenas es competencia de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) según lo establecido en el Decreto 2164 de 2015 y en el Decreto 071 de 2015. Solo cuando la ANT emite un acto administrativo sobre la titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas, al IGAC le corresponde incluir la información catastral en los registros cartográficos oficiales.</p>
<p>Departamento Nacional de Estadística (DANE)</p>	<p>1. Sus competencias en el marco del Decreto 632 de 2018, hacen necesario que previamente la ANT emita un acto administrativo de verificación, visita y estudio técnico de delimitación y linderos del territorio indígena, para</p>

	<p>proceder con la certificación de la proporción de población total que ocupa el resguardo indígena.</p> <p>2. El Consejo Indígena Pirá Paraná es el que tiene el conocimiento de qué comunidades pertenecen a la Asociación de Autoridades Indígenas Tradicionales del Río Pirá-Paraná.</p> <p>3. El DANE no puede inferir qué comunidades integran la ACAIPI en tanto que el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 solo indagó sobre aspectos relacionados con territorialidades definidas por actos administrativos (ordenanzas departamentales, acuerdos municipales o acuerdos de constitución de territorios étnicos).</p>
<p>Agencia Nacional de Tierras</p>	<p>1. Verificadas las bases de datos de la entidad no se registró acto administrativo alguno en favor de la comunidad accionante.</p> <p>2. No tiene certeza si las comunidades Yoayá y Puerto Inaya integran el resguardo al que se refiere la acción de tutela, por lo que requiere más información, ya sea un mapa de localización, un plano de levantamiento topográfico, u otro insumo similar para precisar si dichas comunidades se encuentran dentro de los territorios adjudicados.</p> <p>3. La información geográfica que tiene la entidad corresponde al levantamiento topográfico en los territorios colectivos constituidos, ampliados y/o saneados. Dentro de estos no se delimita espacialmente la distribución de sus parcelas o las comunidades étnicas que los ocupen. Ello, acorde con el artículo 22 del Decreto 2164 de 1995, el cual estableció que “las áreas que se constituyan con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres (...)”.</p>
<p>Organización Nacional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC)</p>	<p>1. No es aceptable que el Ministerio del Interior registre a unas comunidades y a otras no bajo la lectura parcializada del sistema integral del territorio y del gobierno propio. De ahí la necesidad de entender el alcance de las etapas contempladas en el Decreto Ley 632 de 2018.</p> <p>2. La lectura errada del Decreto 632 de 2018 por parte del Ministerio induce a yerros al juez de instancia, que efectivamente reconoce una barrera institucional, pero predicable a los trámites del Decreto 1088 de 1993 que regula el derecho de asociación. Sin embargo, no se advierte que el registro de los consejos indígenas está reglado en otra normativa que se expidió solamente para los territorios indígenas de Amazonas, Guainía y Vaupés.</p> <p>3. Medidas que se podrían adoptar para evitar futuras transgresiones: i) declarar la vulneración a los derechos invocados y ordenar el registro de las 17 comunidades; ii)</p>

	<p>disponer la adecuación institucional del Ministerio del Interior y definir un protocolo para que diferencien claramente las etapas del Decreto 632 de 2018; iii) materializar el marco normativo atendiendo a los principios que debe seguir todo el procedimiento; y iv) exhortar al Ministerio Público para que emplee un enfoque diferencial indígena como garante de la promoción y vigilancia de los derechos de las comunidades.</p>
<p>Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)</p>	<p>1. Para el cumplimiento de su objeto, el Decreto 632 de 2018 establece dos capítulos que persiguen un fin diferenciado: i) el Capítulo III hace referencia a la conformación, registro e inscripción de los Consejos Indígenas y ii) el Capítulo IV regula la “solicitud para poner en funcionamiento los territorios indígenas”. Para esta segunda etapa, los Consejos Indígenas ya deben estar registrados y constituidos, acorde con las propias instituciones, usos, reglas, costumbres y demás expresiones organizadas en su ámbito territorial específico.</p> <p>2. Por ende, el Ministerio del Interior vulneró los derechos del Consejo Indígena del Territorio Indígena del Pirá Paraná. Esta vulneración se configuró en la etapa inicial del procedimiento al haberse obstruido, dilatado y negado el registro.</p>
<p>Fundación Gaia Amazonas</p>	<p>1. El Ministerio del Interior intervino de forma indebida en la esfera de autodeterminación de los pueblos. El registro parcial y la solicitud de información adicional a la contemplada en la norma desconoció los derechos, usos, costumbres y el artículo 330 de la Constitución que faculta determinar la propia conformación de los consejos indígenas.</p> <p>2. Los jueces de instancia fundamentaron sus decisiones en el derecho de asociación. Eso denota la incompreensión del asunto pues las comunidades indígenas son titulares de derechos fundamentales distintos e independientes de los derechos de sus miembros individualmente considerados. El debate gira en torno a los derechos de autonomía, autodeterminación y gobierno propio.</p> <p>3. Para evitar futuras transgresiones se debe: i) precisar, delimitar y reiterar el alcance de la función de registro; ii) sentar las bases interpretativas que permitan dar un tratamiento adecuado a las situaciones de traslape parcial de algunos municipios con los territorios indígenas; iii) precisar las diferencias entre los derechos de autogobierno y asociación de los pueblos y territorios indígenas; iv) conminar al Ministerio para que internamente se adecúe en función de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y de sus territorios; y v) brindar orientación a las entidades públicas con el fin de evitar mayores dilaciones que obstaculicen el ejercicio pleno de los derechos.</p>
<p>Defensoría del</p>	<p>1. El registro busca promover y defender la diversidad</p>

<p>Pueblo</p>	<p>étnica del país, por lo que es un contrasentido imponer requisitos formales contrarios a los usos y costumbres de los pueblos indígenas.</p> <p>2. Es necesario que la Corte fije un precedente donde ajuste el ejercicio de las competencias propias de la DAIRM a los requisitos específicos previstos en la normativa vigente.</p> <p>3. El requerimiento de información adicional hecho por la DAIRM a los accionantes traslada injustificadamente la carga de la prueba al representante legal del Consejo Indígena. El Ministerio del Interior tiene la competencia para requerir y coordinar con distintas entidades cuando se trata de verificar si las comunidades integran el resguardo.</p>
<p>Instituto Colombiano de Antropología e Historia</p>	<p>El Ministerio del Interior no debía imponer trabas para efectuar la inscripción del registro del Consejo Indígena. Dicho consejo tomó una decisión en el marco de sus derechos de autogobierno y autodeterminación. Por lo tanto, le es facultativo definir su jurisdicción, máxime cuando la misma tiene sustrato en su resguardo indígena.</p>
<p>Esther Sánchez Botero</p>	<p>1. Se vulneraron los derechos de las comunidades porque no hubo una valoración de las razones culturales por parte de la entidad para obtener un conocimiento adecuado para aplicar el Decreto 632 de 2018.</p> <p>2. Según Andrés Hoekma: “el derecho indígena aporta al derecho positivo nacional en los ámbitos sociales donde su aplicabilidad debe ser prevalente. Entonces, se da una simultaneidad igualitaria de los dos sistemas de derecho y ambos pueden complementarse en la aplicación de las leyes y los reglamentos nacionales, pues se toma en consideración la cosmovisión y la cultura específica de los involucrados”. Por lo tanto, ambos sistemas se complementan y subsisten de forma simultánea en el funcionamiento de todo el orden y de ese modo se incluye la cosmovisión y la cultura de todos los involucrados.</p> <p>3. En el marco aplicativo del decreto referido y en virtud de la construcción de la comprensión intercultural en el ámbito del pluralismo jurídico, se torna imperativo fortalecer los principios constitucionales que edifican el Estado social de derecho, a través de ajustes concertados que conlleven a una mayor igualdad para los pueblos indígenas.</p>
<p>Pronunciamiento del actor sobre las pruebas trasladadas</p>	<p>1. La respuesta del Ministerio del Interior exhibe inconsistencias y afirmaciones que faltan a la verdad, pues el Consejo indígena ha dado respuesta oportuna a cada uno de los requerimientos.</p> <p>2. Por parte de la Procuraduría no se aprecia mayor diligencia para el cumplimiento certero de la orden de proteger a las dos comunidades excluidas del registro.</p>

	<p>3. De manera contraevidente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC) indicó que no tiene competencia en el marco de la implementación del Decreto ley 632 de 2018, cuando en la fase II se avizoran claras competencias concurrentes con la ANT y otras entidades. Además, respuestas como la brindada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (en adelante DANE) evidencian la desarticulación institucional.</p> <p>4. Lo informado por la ANT muestra que quienes administran y verifican la información de los territorios indígenas son las autoridades tradicionales. Para el caso de la primera fase del Decreto Ley 632 (registro) es suficiente la información certificada que aportan las autoridades indígenas.</p> <p>5. Comparte en su totalidad los conceptos de la Organización Nacional de los Pueblos de la Amazonía Colombiana, la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Fundación Gaia Amazonas, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y la doctora Esther Sánchez Botero.</p>
Expediente T-7.979.604	
Interviniente	Argumentos
Luis Uriel Carianil Pérez, representante legal del Consejo Territorial Indígena del Medio Río Guainía	<p>1. Siempre ha dado respuesta oportuna a las solicitudes del Ministerio, aun cuando estas no fueron motivadas ni se ajustaban a los requisitos establecidos en el Decreto 632 de 2018.</p> <p>2. El Consejo Indígena se conformó por 27 autoridades del territorio, no todas ellas capitanes de las comunidades. Al exigir las actas de posesión de los capitanes, el Ministerio impuso una única forma de autoridad, lo cual no es consecuente con el Decreto 632.</p> <p>3. A la fecha, no han recibido acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación.</p>
Ministerio del Interior	<p>1. Después de una revisión exhaustiva de la información que reposa en las bases de datos de la entidad, el 7 de julio de 2020 se emitió el Oficio No. OFI2020-22309-DAI-2200 con el cual se registró el Consejo Indígena del Territorio Indígena Medio Río Guainía.</p> <p>2. En el registro se incluyó a la autoridad de la comunidad indígena Amanaven Yari. Sin embargo, no se incluyó a la autoridad de la comunidad La Esperanza, porque no se encuentra registrada en tal calidad ante el Ministerio.</p>
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	<p>1. No tiene la competencia ni la información para determinar si las comunidades Amanaven y La Esperanza pertenecen al Resguardo del Medio Río Guainía.</p> <p>2. En lo demás, el IGAC reiteró la respuesta brindada para el expediente T-7.910.068.</p>

Agencia Nacional de Tierras	Verificadas las bases de datos de la entidad “no existe evidencia de la inclusión o no de las comunidades de Amanaven y La Esperanza como parte de dicho Resguardo, al momento de su constitución”.
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	1. Debido a que para el Consejo Indígena del Medio Río Guainía no se ha agotado en debida forma el procedimiento contemplado en el Decreto 632 de 2018, no está en la posibilidad de generar información demográfica de ese territorio indígena. Por lo tanto, no es posible inferir cuáles comunidades pertenecen al resguardo. 2. En lo demás, el DANE reiteró la respuesta brindada para el expediente T-7.910.068.
Pronunciamiento del actor sobre las pruebas trasladadas	El hecho de que el IGAC indique que no tiene competencia en la implementación del Decreto 632 de 2018, ratifica su desconocimiento del marco legal contenido en esa normatividad.

II. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Competencia

42. Esta Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

2. Presentación de los casos, planteamiento del problema jurídico y metodología de decisión

43. Los representantes legales de los Consejos Indígenas del Pirá Paraná y del Medio Río Guainía iniciaron el proceso de puesta en funcionamiento de sus territorios. Para ello presentaron la solicitud de registro ante la DAIRM del Ministerio del Interior. En respuesta a ambas solicitudes, la entidad requirió información adicional relacionada con la ubicación de las comunidades, las actas de posesión de algunos capitanes no registrados y la verificación de datos inconsistentes. A juicio de los accionantes, el Ministerio del Interior está exigiendo información adicional a la contemplada en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018, lo que desconoce sus derechos fundamentales a la autodeterminación, la autonomía y el gobierno propio.

44. En el caso del Consejo Indígena del Pirá Paraná (T-7.910.068) el juez de primera instancia concedió parcialmente el amparo. El despacho indicó que la información adicional requerida se convirtió en una barrera administrativa que impidió el goce del derecho de asociación. Por lo tanto, el juzgado le ordenó a la accionada registrar el Consejo Indígena salvo las comunidades de Yoayá y Puerto Inaya, frente a las cuales conminó a las partes a seguir el procedimiento descrito en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia.

45. En el asunto del Consejo Indígena del Medio Río Guainía (T-7.979.604) los jueces de instancia declararon la carencia actual de objeto por hecho superado. Lo anterior porque la petición fue respondida de conformidad con el estándar de protección establecido por la Corte Constitucional.

46. En sede de revisión, la Sala recaudó diferentes medios probatorios que permitieron constatar el estado actual de los trámites de inscripción, así como conceptos de diferentes organizaciones y entidades sobre el objeto de la controversia.

47. A partir de lo anterior, le corresponde a esta Corporación determinar si ¿la DAIRM vulneró los derechos al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación de los pueblos indígenas, al imponer exigencias no contempladas en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018 para culminar el trámite de registro de los Consejos Territoriales del Pirá Paraná y del Medio Río Guainía?

48. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala hará referencia a: i) la autonomía de los pueblos indígenas y el derecho a autoidentificarse e identificar a sus semejantes como parte de la comunidad y ii) la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés en virtud de lo consagrado en el Decreto 632 de 2018. Con fundamento en lo anterior, la Sala resolverá los casos concretos.

3. La autonomía de los pueblos indígenas y el derecho a autoidentificarse e identificar a sus semejantes como parte de la comunidad. Reiteración de jurisprudencia⁴³

49. Uno de los principales cambios que trajo la Constitución Política de 1991 fue el reconocimiento del carácter pluralista del Estado y la consecuente reivindicación y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. Este pilar se consolidó a través de la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, la Carta reconoció a estos grupos como titulares de derechos. Significa entonces que la Constitución declaró a las comunidades indígenas como sujetos colectivos “y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (C.P. art. 88)”⁴⁴.

50. La diversidad se materializa de múltiples maneras, desde el lenguaje y las tradiciones, hasta la forma en que una comunidad decide organizarse económica, social y jurídicamente, de manera que se garantice su supervivencia⁴⁵. Precisamente una de las garantías de los pueblos indígenas es la libre determinación o autonomía “fundada en el reconocimiento de la coexistencia de diversas concepciones del mundo -pluralidad- y el valor de esa diversidad”⁴⁶.

51. La autonomía de las comunidades indígenas ha sido definida como la capacidad con la que cuentan de darse su propia organización social, económica y política, es decir, “el derecho que tienen a decidir sobre los

⁴³ La base argumentativa y jurisprudencial de esta sección se basa en las consideraciones de la sentencia T-172 de 2019.

⁴⁴ Cfr. Sentencia T-380 de 1993. Esta decisión fue reiterada en la sentencia T-172 de 2019.

⁴⁵ Sentencia T-387 de 2020.

⁴⁶ Sentencia T-172 de 2019.

asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos de la comunidad, de conformidad con sus referentes culturales y cosmovisión”⁴⁷.

52. La Corte Constitucional se ha referido al alcance del derecho a la autonomía de los pueblos a través de la identificación de tres ámbitos de aplicación⁴⁸: i) la participación en las decisiones que involucren sus derechos e intereses (ámbito externo); ii) la participación en la toma de decisiones políticas y iii) el autogobierno de los pueblos. Este se manifiesta en la jurisdicción especial indígena, la identificación de los territorios indígenas como entidades territoriales, y el gobierno propio mediante consejos conformados de acuerdo con sus usos y costumbres (ámbito interno, artículo 330 de la Constitución)⁴⁹.

53. Sobre este último, la Corte ha señalado que es fundamental para la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, de manera que el Estado debe adoptar medidas en favor del cumplimiento de esta prerrogativa y abstenerse de realizar acciones tendientes a interferir de manera indebida en las decisiones que los pueblos indígenas tomen frente a sus autoridades tradicionales y sus representantes. Esta Corporación lo explicó en los siguientes términos:

“[al Estado le] compete el deber de abstenerse de interferir de cualquier manera en la toma de decisiones que en desarrollo de su autonomía corresponde adoptar a los integrantes de las comunidades indígenas. Siendo sin duda una de tales decisiones, e incluso una de las más importantes, la referente a la elección de las autoridades que de conformidad con sus propias tradiciones, usos y costumbres, habrán de gobernar a la comunidad indígena en cuestión, dentro del ámbito de sus competencias reconocidas por la Constitución de 1991”⁵⁰.

54. En concordancia con lo anterior, es preciso hacer mención al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes⁵¹. Se trata del principal referente en Colombia para el reconocimiento de los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados. Este instrumento internacional parte del reconocimiento de las aspiraciones de esos pueblos “a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones”⁵². De ahí que consagre los deberes de respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos⁵³, así como de establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos⁵⁴.

⁴⁷ Sentencia T-650 de 2017.

⁴⁸ Según lo ha sostenido esta Corporación, la autodeterminación de los pueblos indígenas corresponde al derecho a establecer “[...] sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”. Cfr. Sentencia T-172 de 2019, que reiteró las sentencias T-514 de 2009, T-477 de 2012 y T-188 de 2015.

⁴⁹ Sentencias C-030 de 2008, T-973 de 2009, C-882 de 2011, T-650 de 2017, T-172 de 2019 y C-480 de 2019.

⁵⁰ Sentencia T-979 de 2006.

⁵¹ Aprobado mediante la Ley 21 de 1991.

⁵² Convenio 169 de la OIT (Preámbulo).

⁵³ Convenio 169 de la OIT (artículo 5).

⁵⁴ Convenio 169 de la OIT (artículo 6).

55. De lo descrito se deriva, además, el autorreconocimiento. Este es el núcleo del derecho de las comunidades indígenas a autoidentificarse e identificar a sus semejantes como parte de la comunidad. Se trata de otro elemento de la autonomía de los pueblos que resulta determinante para la identificación de los grupos indígenas y de sus miembros⁵⁵.

56. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha resaltado que el “criterio de autoidentificación es el principal para determinar la condición de indígena, tanto individual como colectivamente en tanto pueblos”⁵⁶. En cuanto a la autoidentificación colectiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) explicó:

“La identificación de la Comunidad, desde su nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de su autonomía. Este ha sido el criterio del Tribunal en similares situaciones⁵⁷. Por tanto, la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que en este sentido presente la Comunidad, es decir, la forma cómo ésta se auto-identifique”⁵⁸.

57. En la sentencia sobre el caso del *Pueblo Saramaka. Vs. Surinam* la Corte IDH resaltó que el hecho de que algunos miembros individuales del pueblo Saramaka vivan fuera del territorio tradicional y en un modo que difiere de otros Saramakas no afecta la distinción de este grupo tribal ni tampoco el uso y goce comunal de su propiedad. La Corte también resaltó que la cuestión de si algunos miembros autoidentificados pueden afirmar ciertos derechos comunales en nombre de la personalidad jurídica de dicho pueblo la “debe resolver sólo el pueblo Saramaka de conformidad con sus propias costumbres, y no el Estado o esta Corte en el presente caso”⁵⁹. Asimismo, el tribunal interamericano indicó que “la falta de identificación individual respecto de las tradiciones y leyes Saramaka por parte de algunos miembros de la comunidad no puede utilizarse como un pretexto para denegar al pueblo Saramaka el derecho a la personalidad jurídica”⁶⁰.

58. Este referente de la jurisprudencia interamericana es de especial relevancia. Lo anterior porque reconoce que son los propios pueblos indígenas, de acuerdo a sus usos y costumbres, los que identifican su funcionamiento y la pertenencia de sus miembros a la comunidad.

59. La Corte Constitucional no ha sido ajena a la importancia de la autoidentificación de los pueblos en los términos previamente referidos. Aunque la jurisprudencia ha determinado algunos factores que pueden ser

⁵⁵ El Convenio 169 de la OIT establece que para la aplicación de sus disposiciones los gobiernos deben considerar como criterio fundamental la conciencia de la identidad indígena o tribal de los grupos (art. 1.2).

⁵⁶ CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia. Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 de junio de 2007, párr. 216. Citado en el documento *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 32.

⁵⁷ Cfr. Caso del *Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 164.

⁵⁸ Corte IDH. Caso de la *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214, párr. 37.

⁵⁹ Caso del *Pueblo Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 164.

⁶⁰ *Ibidem*.

indicativos de la calidad de indígena (i.e. usos, costumbres o la relación con el territorio), lo cierto es que el elemento principal de identificación se deriva de la consciencia, el reconocimiento y la reivindicación de su condición de indígena. Esto, porque el carácter pluralista del Estado “impide la imposición, desde la concepción de la sociedad mayoritaria, de criterios formales y sustanciales para la definición, determinación e identificación de los pueblos indígenas”⁶¹. De ahí que esta corporación haya reiterado que la Constitución “rechaza posturas universalistas y de asimilación de la diferencia, basadas en la homogeneidad en la comprensión de los derechos”⁶².

60. Si bien el reconocimiento formal de una comunidad por parte del Estado contribuye a demostrar su existencia, no la determina. En otras palabras, “el hecho de que una comunidad no aparezca en un registro institucional o en un censo no descarta que ‘exista’, pues la identidad colectiva parte de un ejercicio de reconocimiento propio”⁶³. Por lo tanto:

“No son las autoridades administrativas ni judiciales las llamadas a establecer si una comunidad étnica ‘existe’, si es ‘étnicamente diversa’ o si determinando individuo pertenece o no a ella. Tal ejercicio debe ser efectuado por las propias comunidades, en ejercicio de su autonomía, por ser la conciencia de identidad el elemento que define, en los términos del Convenio 169 de 1989, si un sujeto colectivo puede ser considerado como titular de los derechos especiales que allí se contemplan”⁶⁴.

61. Se concluye entonces que la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación significó un cambio trascendental en la concepción del Estado implementada en la Constitución de 1991. Una de las principales garantías reconocidas a las comunidades indígenas fue la autonomía o autodeterminación de los pueblos. Esto es, el derecho que les asiste a decidir sobre los asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos, de acuerdo con sus usos y costumbres. Dentro de los ámbitos de aplicación de la autonomía de los pueblos indígenas se encuentra el derecho al autogobierno. Este busca garantizar la autonomía en el establecimiento de sus instituciones jurídicas y sistemas tanto normativos como de gobierno. En consecuencia, no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la sociedad mayoritaria. Es esta última la que debe respetar el derecho de los pueblos a autoidentificarse e identificar a sus miembros, es decir, reconocer la existencia y validez legal del sistema de derecho propio indígena⁶⁵.

4. La puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. El contenido del Decreto 632 de 2018

⁶¹ Sentencia T-172 de 2019.

⁶² Sentencia C-366 de 2011. Esta decisión fue reiterada en la sentencia T-387 de 2020.

⁶³ Sentencia T-576 de 2014.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ En el concepto remitido en sede de revisión Esther Sánchez Botero explicó que el pluralismo jurídico “es fruto de la aspiración social y de la decisión política de respetar *algunas* figuras culturalmente distintas de los pueblos indígenas respecto de sus normas y procedimientos”. La doctora Sánchez Botero señaló que “muchas veces las políticas de reconocimiento al derecho indígena no van más allá de esta atención selectiva. Son políticas de compensación de las desventajas sufridas por quienes son miembros de un grupo marginado, minoritario. Se contempla generalmente la multiculturalidad en unas leyes, pero no se reconoce la existencia y validez legal de todo un sistema de derecho propio indígena. No es que estas acciones afirmativas no valgan, sino que se equiparan al pluralismo jurídico en su sentido más maduro”.

62. La Constitución de 1991 estableció las Entidades Territoriales Indígenas (en adelante ETIs) como parte de la organización política del territorio colombiano. El artículo 329 de la Carta condicionó el funcionamiento de las ETIs a la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial. Sin embargo, hasta el momento dicha ley no se ha promulgado. Por esa razón, el Congreso de la República autorizó al Gobierno nacional para que expidiera decretos que permitieran regular la materia (artículo 56 transitorio), dentro de los cuales se encuentra el Decreto 632 de 2018⁶⁶.

63. Ese decreto ha sido reconocido como “el avance más significativo en la reglamentación del funcionamiento de las ETIs como figuras político-administrativas en igualdad de condiciones con los municipios y los departamentos”⁶⁷. Lo anterior, en la medida que permite a las comunidades indígenas diseñar y ejecutar sus propias políticas económicas y sociales⁶⁸. Como se reconoció en el considerando del Decreto 632 de 2018, era necesario desarrollar un régimen específico para los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés “en razón de las particularidades dadas por su dispersión geográfica, la alta diversidad cultural y los valores ambientales de sus territorios”⁶⁹, de manera que se materialice el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas que ostentan estas condiciones.

64. Por lo tanto, el referido decreto llenó un vacío legal de aproximadamente 27 años respecto de los pueblos de la Amazonía que, “a pesar de estar gobernada, conservada y manejada por los pueblos indígenas, sus formas de gobierno, sus sistemas de educación, salud y manejo territorial y ambiental no estaban reconocidas formalmente por el Estado Colombiano”⁷⁰. De ahí que la adopción del Decreto 632 marcara “un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus Territorios ancestrales”⁷¹.

65. Según lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Ley 2893 de 2011⁷², el Ministerio del Interior tiene la competencia de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en diversas materias, entre las que se incluyen los asuntos étnicos y minorías. Una de las dependencias del Ministerio es la DAIRM, la cual está adscrita al Despacho del Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos.

66. El artículo 13 del Decreto Ley [2893](#) de 2011, modificado por el artículo 1º del Decreto 2340 de 2015, establece las funciones a cargo de la DAIRM. Dentro de estas se encuentra la de “[l]levar el registro de los censos de

⁶⁶ Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) con el apoyo de la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD) y la Iniciativa Internacional de Clima y Bosques de Noruega (NICFI). Territorios indígenas amazónicos: contribución al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático, p. 23.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) con el apoyo de la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD) y la Iniciativa Internacional de Clima y Bosques de Noruega (NICFI). Territorios indígenas amazónicos: contribución al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cambio climático. p. 60.

⁶⁹ Decreto 632 de 2018. Considerando 3.

⁷⁰ Cfr. https://www.gaiaamazonas.org/noticias/2019-01-10_el-decreto-que-consolida-la-gobernanza-indigena-amazonica/

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior.

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” (numeral 7°).

67. Esta función de registro está relacionada con las disposiciones contenidas en el Decreto 632 de 2018. El objetivo es establecer normas transitorias relativas a la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas⁷³ de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés (artículo 1°).

68. Según dicha normatividad, los territorios indígenas ubicados en las áreas no municipalizadas de los referidos departamentos serán organizaciones político-administrativas de carácter especial, para el ejercicio de las funciones públicas establecidas en el decreto, a través de sus autoridades propias (artículo 3°). Estos territorios serán gobernados a través de los Consejos Indígenas que son entendidos como la forma de gobierno indígena, conformados y reglamentados a través de sus usos y costumbres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [330](#) de la Constitución (artículo 6°).

69. El funcionamiento de los territorios indígenas se lleva a cabo en tres etapas: i) conformación, registro e inscripción del Consejo Indígena; ii) solicitud para la puesta en funcionamiento del territorio indígena; y iii) administración de las fuentes de financiamiento. Estas fases se pueden explicar de la siguiente manera:

Procedimiento para la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas ubicados al interior de los resguardos en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés. Decreto 632 de 2018	
ETAPA	REQUISITOS
<p>Primera etapa <i>Artículos 6 a 8</i> Conformación, registro e inscripción del Consejo Indígena</p>	<p>1. Los territorios indígenas serán gobernados por los Consejos Indígenas.</p> <p>2. El Consejo Indígena designará un representante. Este ejercerá la representación legal y las funciones administrativas para la solicitud de registro, delimitación y puesta en funcionamiento.</p> <p>3. El representante legal presentará la <u>solicitud de registro</u> del Consejo Indígena ante la DAIRM, en el formulario establecido para tal efecto, el cual se acompañará de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actas comunitarias que certifiquen a las Autoridades Tradicionales. - Actas de designación de los miembros del Consejo

⁷³ Estas áreas han sido definidas como “territorios que no coinciden con las entidades territoriales de nivel local definidas en la Constitución de 1991, por lo que la gestión de las mismas está en manos del departamento al que pertenecen”. Cfr. Duque-Cante, N. (2020). Áreas no municipalizadas y autonomía de los pueblos indígenas en Colombia. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 52(204), 307-320.

	<p>Indígena, por parte de las Autoridades Tradicionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acta de reunión del Consejo Indígena, en la que se debe indicar: i) reglamento del Consejo Indígena aprobado, que contenga la forma de integración y funciones de sus miembros; ii) designación del representante legal del Consejo Indígena. <p>4. La DAIRM tendrá de 15 días hábiles para dar respuesta a la solicitud. Si hace falta algún documento, requerirá por escrito y por una sola vez al representante legal del Consejo Indígena para que aporte la información faltante en un plazo de 30 días hábiles. Si vencido el plazo no se aporta la documentación requerida, se entenderá que el representante legal desiste de la solicitud, sin perjuicio de que pueda ser presentada nuevamente. Si la solicitud cumple con los requisitos descritos, la DAIRM expedirá un acto administrativo de inscripción del Consejo Indígena en el registro.</p>
<p>Segunda etapa</p> <p><i>Artículos 9 a 18</i></p> <p>Solicitud para la puesta en funcionamiento del territorio indígena.</p>	<p>1. El representante legal del Consejo Indígena presentará la <u>solicitud para la puesta en funcionamiento</u> del territorio indígena ante la DAIRM, en el formulario establecido para tal efecto, el cual se deberá acompañar de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acto administrativo de registro. - Actas suscritas por cada una de las comunidades que integrarán el territorio donde expresa su voluntad de poner en funcionamiento y autoriza al representante legal del Consejo Indígena a suscribir los documentos y adelantar los trámites requeridos para ese propósito. - Propuesta de delimitación del territorio indígena. Es necesario que se trate de áreas que no se encuentren en jurisdicción municipal alguna, y que, al mismo tiempo, se encuentren dentro del ámbito territorial indígena en el área de resguardo, pudiendo coincidir de manera parcial o total con uno o varios resguardos. - Propuesta del régimen administrativo. - Propuesta de las funciones que asumirá el territorio indígena. - Plan Integral de Vida del territorio indígena o su equivalente. - Plan de fortalecimiento institucional, especificando las acciones y el presupuesto requerido. <p>2. Si hace falta algún documento, la DAIRM requerirá por escrito y por una sola vez al representante legal para que aporte la información faltante, en un plazo de 30 días hábiles. Si vencido el plazo no se aporta la documentación requerida, se entenderá que desiste de la solicitud, sin perjuicio de que pueda presentarla nuevamente. Si la solicitud cumple con la totalidad de los requisitos descritos,</p>

	<p>la DAIRM continuará con el <u>trámite de traslado de la solicitud</u>.</p> <p>3. La DAIRM pondrá en conocimiento de los departamentos en cuya jurisdicción se pretende poner en funcionamiento el territorio indígena, la solicitud para que presenten observaciones o sugerencias.</p> <p>4. La DAIRM dará traslado de la solicitud de delimitación del territorio indígena al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que suministre la cartografía oficial a escala disponible, debiendo remitirla a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) entidad que deberá hacer una visita a las comunidades y realizar un estudio técnico que contendrá la delimitación del territorio.</p> <p>5. El DANE realizará la identificación de la población del territorio indígena luego de lo cual la ANT expedirá el acto administrativo de delimitación del territorio indígena y el Ministerio del Interior protocolizará el acuerdo intercultural de puesta en funcionamiento del territorio indígena.</p>
<p>Tercera etapa</p> <p><i>Artículos 19 a 33</i></p> <p>Administración de las fuentes de financiamiento</p>	<p>El Decreto 632 de 2018 establece las fuentes de financiamiento, el régimen de ejecución de los recursos, así como la posibilidad de los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas puestos en funcionamiento de administrar y ejecutar los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para resguardos Indígenas (Aesgpri).</p>

70. De lo expuesto se deriva que la *primera etapa* se caracteriza por ser el momento de conformación del órgano de gobierno propio de los territorios indígenas. Esto es así porque para el registro del Consejo Indígena se exige la presentación de las actas relacionadas con la certificación de las autoridades tradicionales, la designación de los miembros, el reglamento y la designación del representante legal del Consejo.

71. A diferencia de la primera, la *segunda etapa* está relacionada con la delimitación territorial. En esta se busca determinar que los territorios no se encuentren en jurisdicción municipal y al mismo tiempo que estén en el área de resguardo. Para el efecto, en esta fase confluyen la información del Consejo Indígena y de entidades como el Ministerio del Interior, el IGAC y el DANE

72. Finalmente, una vez protocolizado el acuerdo intercultural de puesta en funcionamiento del territorio indígena, entra en operación la *tercera etapa*. Esta se relaciona estrictamente con la administración de las fuentes de financiamiento.

73. Con todo, el Gobierno atendió a la necesidad de desarrollar un régimen específico para los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés. Para ello tuvo en cuenta las particularidades dadas por su dispersión geográfica, la alta

diversidad cultural y los valores ambientales de sus territorios. Al mismo tiempo, buscó crear un mecanismo para el manejo de los recursos fiscales de los territorios indígenas en las áreas no municipalizadas que respondiera a los sistemas de gobierno y funciones político-administrativas, que favoreciera la autonomía de tales pueblos y comunidades⁷⁴. Asimismo, determinó el proceso de puesta en funcionamiento establecido en el Decreto 632 de 2018.

5. Casos concretos

74. Con los elementos de juicio explicados en los capítulos precedentes la Sala de Revisión procederá a examinar por separado los casos concretos.

5.1. Expediente T-7.910.068

Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

*Legitimación por activa*⁷⁵

75. La Sala encuentra que se cumple este requisito porque la acción de tutela la interpuso el señor Fabio Valencia Vanegas, quien actuó como representante legal del Consejo Indígena Territorial del Pirá Paraná. Esta calidad se acreditó según el Acta de la sesión celebrada el 5 de mayo de 2019, en la que el Consejo Indígena lo designó como tal⁷⁶.

*Legitimación por pasiva*⁷⁷

76. La Sala entiende acreditado este requisito porque la acción de tutela se dirige en contra la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Esta es la entidad pública que presuntamente vulneró los derechos de la comunidad, al ser la encargada del registro e inscripción de los Consejos Indígenas según lo establecido en el artículo 13 del Decreto Ley [2893](#) de 2011, modificado por el artículo 1° del Decreto 2340 de 2015.

*Inmediatez*⁷⁸

77. El amparo fue solicitado seis días después de que el señor Valencia Vanegas recibiera el escrito del 20 de noviembre de 2019. En este, la accionada insistió en el cumplimiento de los requisitos para el registro del Consejo Indígena. Por lo tanto, se cumple con este parámetro.

⁷⁴ Consideraciones Decreto 632 de 2018.

⁷⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, toda persona podrá interponer la acción de tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La legitimidad para acudir a este mecanismo está prevista en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en virtud del cual puede ser instaurada directamente por el afectado, a través de su representante legal, por medio de apoderado judicial, o mediante un agente oficioso.

⁷⁶ Cuaderno de instancias. Folios 274 a 278.

⁷⁷ El artículo 5° del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares.

⁷⁸ El artículo 86 de la Constitución Política consagra que cualquier persona podrá interponer acción de tutela “en todo momento” al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, expresión que es reiterada en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991. Sin embargo, pese a la informalidad que caracteriza a este mecanismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que su interposición debe hacerse dentro de un plazo oportuno y justo, contado a partir del momento en que ocurre la situación transgresora o que amenaza los derechos fundamentales. Cfr. Sentencias T-219 de 2012, T-277 de 2015, T-070 de 2017, SU-439 de 2017, entre otras.

*Subsidiariedad*⁷⁹

78. La acción de tutela fue interpuesta por el representante legal del Consejo Indígena Pirá Paraná con ocasión de la respuesta proferida por el Ministerio del Interior a la solicitud de registro. En esta se le informó sobre la necesidad de allegar información adicional a la reportada por el actor.

79. Según el artículo 8° del Decreto 632 de 2018, si hace falta algún documento, la DAIRM requerirá por escrito y por una sola vez al representante legal del Consejo Indígena, para que este aporte la información faltante en un plazo de 30 días hábiles. Si vencido el plazo no se aporta la documentación requerida, se entenderá que el representante legal desiste de la solicitud, sin perjuicio de que esta pueda ser presentada nuevamente.

80. De la actuación descrita se advierte que, con la respuesta brindada al accionante, la DAIRM del Ministerio del Interior expidió un acto de trámite. Esto porque el oficio mediante el cual solicitó la información adicional contenía una decisión administrativa necesaria para la formación del acto definitivo, pero por sí mismo no concluyó la actuación administrativa ni definió el derecho⁸⁰.

81. Conforme lo establecido en el artículo 75 del CPACA “[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”. Bajo ese entendido, el accionante no contaba con ningún mecanismo ordinario de defensa judicial para cuestionar la decisión que calificó como vulneradora de los derechos fundamentales.

82. Ahora bien, según lo informó el Ministerio del Interior en sede de revisión, en cumplimiento de la decisión de primera instancia, expidió un acto administrativo por medio del cual registró al accionante como representante legal del Consejo Indígena. Con ocasión de los recursos de reposición y en subsidio de apelación que interpuso el señor Valencia Vanegas, expidió un nuevo acto administrativo, mediante el cual registró a 15 de las 17 comunidades del Consejo Indígena y al representante legal designado.

83. La anterior decisión del Ministerio del Interior podía ser controvertida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA porque se trata de un acto particular y concreto al que se le endilga la violación de un derecho subjetivo. Sin embargo, la Sala

⁷⁹ El inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela “(...) solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Esta disposición se reprodujo en el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, el cual indica, además, que “(...) [l]a existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

⁸⁰ El Consejo de Estado explicó la diferencia entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite: “Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo”. Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia del 22 de octubre de 2009, rad. 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008-00027-00. Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa.

advierte que esta acción no era idónea para la protección de los derechos invocados por el accionante.

84. En lo que respecta a los pueblos indígenas, este tribunal ha considerado las circunstancias particulares de dichos sujetos en la evaluación de los recursos ordinarios a su alcance y en la determinación de la acción de tutela como mecanismo principal de protección de sus derechos fundamentales⁸¹. En ese sentido, la Corte ha tomado como elementos relevantes para el análisis las siguientes circunstancias: i) la discriminación histórica que han sufrido los pueblos indígenas⁸²; ii) las cargas excesivas que soportan las comunidades para el acceso a la administración de justicia derivadas de su ubicación geográfica, las condiciones socioeconómicas que enfrentan y las dificultades en el acceso a la asesoría jurídica y representación judicial⁸³; iii) la caracterización de los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional⁸⁴; y iv) la jurisprudencia constitucional como fuente principal de desarrollo de los derechos de las comunidades⁸⁵. De ahí que el análisis de los requisitos de procedencia de las tutelas promovidas por los pueblos indígenas se deba flexibilizar⁸⁶.

85. En la sentencia SU-217 de 2017, la Corte reiteró la regla jurisprudencial según la cual la acción de tutela es, por regla general, el medio judicial adecuado y preferente para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y, en especial, del derecho a la consulta previa. Allí la Corte explicó que “los pueblos indígenas se encuentran en situación de vulnerabilidad y tienen el derecho a que el Estado revierta los procesos históricos en que la sociedad mayoritaria ha amenazado sus modos de vida, produciendo incluso la extinción de diversos pueblos”. Lo anterior, según indicó este tribunal en dicha providencia, obedece a factores como:

“(i) la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios, aspecto grave en sí mismo”.

86. Para la Sala de revisión, el presente asunto supera el requisito de subsidiariedad teniendo en cuenta los intereses en juego. El autorreconocimiento es el elemento principal de identificación de las comunidades indígenas que tradicionalmente se ha visto afectado e intervenido por la imposición de la cultura mayoritaria. Bajo ese entendido, la

⁸¹ Sentencia T-172 de 2019.

⁸² Sentencia T-247 de 2015.

⁸³ Sentencia T-380 de 1993.

⁸⁴ Sentencias T-235 de 2011 y T-282 de 2011.

⁸⁵ Sentencia T-247 de 2015.

⁸⁶ La sentencia T-713 de 2017 indicó que: “la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el examen de procedencia de la tutela debe ser más flexible cuando están comprometidos derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como sería el caso de las comunidades indígenas y los demás grupos étnicamente diferenciados, porque, en desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, el Estado les debe garantizar un tratamiento diferencial positivo”.

situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas, así como el alto riesgo de afectación del derecho de la comunidad accionante y de sus miembros a autoidentificarse, son circunstancias que ameritan la intervención directa del juez constitucional. Este último debe mediar con el fin de evitar la injerencia de la sociedad mayoritaria en los asuntos políticos y jurídicos de los pueblos indígenas. Se debe recordar que no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la cultura mayoritaria.

Análisis sobre la vulneración de los derechos a la autodeterminación, a la autonomía y al gobierno propio

87. Para determinar si se presentó la afectación alegada por el accionante es necesario analizar el asunto a partir de las etapas establecidas en el Decreto 632 de 2018 para la puesta en funcionamiento del Consejo Indígena. Como se explicó anteriormente, este procedimiento tiene tres fases claramente diferenciadas: i) la conformación, el registro y la inscripción del Consejo Indígena; ii) la solicitud para la puesta en funcionamiento del territorio indígena y iii) la administración de las fuentes de financiamiento. El estudio del presente caso se circunscribe al cumplimiento de la primera etapa.

88. Con el fin de dar cumplimiento a los requisitos exigidos para la acreditación de la primera etapa -conformación, registro e inscripción-, los pueblos que conforman el territorio del Pirá Paraná iniciaron el proceso para poner en funcionamiento su territorio indígena. Por tanto, entre el 14 de marzo y 15 de abril de 2019, se realizaron recorridos en todo el territorio para establecer la voluntad de la comunidad de integrarse al Consejo. Fue así como en la asamblea celebrada los días 3, 4 y 5 de mayo de 2019, se estableció que 27 personas conformarían el Consejo Indígena. En esta reunión se aprobó el reglamento del Consejo, la integración, las funciones y se designó a Fabio Valencia Vanegas como representante legal. Con fundamento en ello el 26 de septiembre de 2019, el señor Valencia Vanegas solicitó ante el Ministerio del Interior el registro del Consejo Indígena.

89. En respuesta a dicha petición, el Ministerio remitió el oficio OFI19-43543-DAI-2200 del 9 de octubre de 2019 en el que le indicó al accionante que, al revisar la información anexa, evidenciaba que dos de las comunidades que podrían hacer parte del Consejo no pertenecían al Resguardo Parte Oriental del Vaupés. Por lo tanto, la entidad solicitó:

“[I]nformarnos si las **comunidades Yoayá y Puerto Inaya** tienen continuidad con las ubicadas dentro del Resguardo, no están dentro de las áreas municipalizadas (Puerto Córdoba, Hena, Villa Nueva, Puerto Inaya y Yoayá), **según lo citado en el numeral 3 del Artículo 9 del Capítulo IV del Decreto 632 de 2018: ‘Propuesta de delimitación del territorio indígena**, para lo cual será necesario e indispensable que se trate de áreas que no se encuentren en jurisdicción municipal alguna, y que, al mismo tiempo, **se encuentren dentro del ámbito territorial indígena en el área de resguardo**, pudiendo coincidir de manera parcial o total con uno o varios resguardos...”⁸⁷. (Resaltado fuera del texto original).

⁸⁷ Cuaderno de instancias. Folio 212 y 213

90. En ese oficio, el Ministerio también indicó que al revisar las actas de posesión “de los capitanes que se encuentran en nuestras bases de datos, algunas personas relacionadas en las actas comunitarias no se encuentran registradas”. En consecuencia, pidió “enviar copia del acta de posesión de las siguientes personas para dar mayor claridad al proceso”. Allí citaron a Jairo Marín Rojas, Hugo Londoño Borrero, Bernabé Vanegas Gutiérrez, Tarcisio Vanegas Ramos, Mario Sánchez Barrera, Maximiliano García Rodríguez, Ignacio Barreto Durán, Casimiro Restrepo Lima, Jesús Macuna Magaña, Ramiro Ospina Yepes, Jaime Rodríguez Narváez y Jaime Valencia Vanegas.

91. El 5 de noviembre de 2019, el actor respondió a tales requerimientos y manifestó que aquellos excedían la regulación contenida en el Decreto 632 de 2018. Sin embargo, el 20 de noviembre de 2019, la entidad accionada insistió en exigir la información y los requisitos que había solicitado previamente.

92. La Sala observa del análisis de las pruebas que obran en el expediente que le asiste razón al accionante al afirmar que el Ministerio del Interior se excedió en el ejercicio de sus funciones y solicitó información no contemplada en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018.

93. El deber de esa entidad era corroborar que se hubieran allegado los documentos enlistados en esa disposición, como en efecto lo hizo el representante legal, según se ilustra a continuación:

Exigencia del Decreto 632/18	Documentación entregada por el actor	Cumplido
Actas comunitarias que certifiquen a las Autoridades Tradicionales.	17 actas comunitarias certificando a las autoridades tradicionales en 70 folios.	SÍ
Actas de designación de los miembros del Consejo Indígena, por parte de las Autoridades Tradicionales.	1 acta de asamblea de autoridades tradicionales designando a los miembros del Consejo (17 folios)	SÍ
Acta de reunión del Consejo Indígena, en la que se debe indicar: (i) reglamento del Consejo Indígena aprobado, que contenga la forma de integración y funciones de sus miembros; (ii) designación del representante legal del Consejo Indígena.	1 acta de reunión del Consejo Indígena en la que: i) se adopta el reglamento y ii) se designa a Fabio Valencia Vanegas como representante legal (9 folios)	SÍ

94. Aunque de lo anterior se advierte el cumplimiento de cada uno de los requisitos enlistados, el Ministerio hizo exigencias que carecen de sustento legal. En primer lugar, la pertenencia de dos comunidades al Resguardo Parte Oriental del Vaupés está relacionada con la delimitación territorial y la información demográfica de los territorios indígenas. Como se ha indicado, esta información concierne a la segunda etapa de la puesta en funcionamiento.

95. En efecto, en su oficio, la DAIRM citó el artículo 9° del Decreto 632 de 2018 como sustento para requerir dichos datos e hizo referencia a la propuesta de delimitación del territorio. De ese modo, la DAIRM confundió las etapas

establecidas en esa normatividad e hizo exigencias no contempladas en el artículo 8°, porque el registro no depende de la delimitación espacial sino de la conformación del órgano de gobierno propio de las comunidades.

96. En segundo lugar, la posesión de los capitanes no depende de la información que repose en la base de datos del Ministerio del Interior, sino del reconocimiento otorgado por cada comunidad en ejercicio del derecho al autogobierno. Como se muestra a continuación, esta calidad fue debidamente acreditada según las actas allegadas con la solicitud de registro:

Comunidad	Nombre	Acta Comunitaria de reconocimiento de autoridad tradicional
San Miguel	Jairo Marín Rojas	Certificado como capitán. Asamblea del 31 de marzo y 1 de abril de 2019 ⁸⁸ .
Puerto Esperanza	Hugo Londoño Borrero	Certificado como capitán. Asamblea del 28 y 29 de marzo de 2019 ⁸⁹ .
San Luis	Bernabé Vanegas Gutiérrez	Certificado como capitán. Asamblea del 25 y 26 de marzo de 2019 ⁹⁰ .
Santa Isabel	Tarcicio Vanegas Ramos	Certificado como capitán. Asamblea del 21 y 22 de marzo de 2019 ⁹¹ .
Sónaña	Mario Sánchez Barrera	Certificado como capitán. Asamblea del 28 y 29 de marzo de 2019 ⁹² .
Santa María de Toaca	Maximiliano García Rodríguez	Certificado como capitán. Asamblea del 28 y 29 de marzo de 2019 ⁹³ .
Hená	Ignacio Barreto Durán	Certificado como capitán. Asamblea del 19 y 20 de marzo de 2019 ⁹⁴ .
Puerto Amazonas	Casimiro Restrepo Lima	Certificado como capitán. Asamblea del 18 y 19 de marzo de 2019 ⁹⁵ .
Puerto Antonio	Jesús Macuna Majiña	Certificado como capitán. Asamblea del 28 y 29 de marzo de 2019 ⁹⁶ .
Mi Llano	Ramiro Ospina Yepes	Certificado como capitán. Asamblea del 31 de marzo y 1 de abril de 2019 ⁹⁷ .
Yoayá	Jaime Rodríguez Narváez	Certificado como capitán. Asamblea del 19 y 20 de marzo de 2019 ⁹⁸ .
Puerto Inayá	Jaime Valencia Vanegas	Certificado como capitán. Asamblea del 18 y 19 de marzo de 2019 ⁹⁹ .

⁸⁸ Cuaderno de instancias. Folio 194.

⁸⁹ Cuaderno de instancias. Folio 150.

⁹⁰ Cuaderno de instancias. Folio 140.

⁹¹ Cuaderno de instancias. Folio 124.

⁹² Cuaderno de instancias. Folio 189.

⁹³ Cuaderno de instancias. Folio 122.

⁹⁴ Cuaderno de instancias. Folio 133.

⁹⁵ Cuaderno de instancias. Folio 107.

⁹⁶ Cuaderno de instancias. Folio 184.

⁹⁷ Cuaderno de instancias. Folio 200.

⁹⁸ Cuaderno de instancias. Folio 122.

⁹⁹ Cuaderno de instancias. Folio 112.

97. En consecuencia, el Ministerio del Interior no distinguió el primer momento a que hace referencia el Decreto 632 de 2018 y desconoció el orden y sentido de implementación de dicha normatividad. Además, para la Sala es claro que la actuación de la accionada desconoció el artículo 330 de la Constitución. Este dispone que los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres, lo que implica el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio de los pueblos indígenas y comunidades.

98. La Corte Constitucional y la Corte IDH han reconocido en múltiples pronunciamientos que la existencia y la identidad de una comunidad o de sus miembros no dependen de un registro institucional. La identidad colectiva hace parte del ejercicio del derecho al reconocimiento propio como elemento esencial de la diversidad étnica y cultural. La autonomía de los pueblos les permite decidir sobre sus asuntos políticos, jurídicos y administrativos sin injerencia de la normatividad impuesta por la sociedad mayoritaria.

99. La interpretación del artículo 8° del Decreto 632 de 2018 a la luz de la Constitución, de la jurisprudencia constitucional y de los estándares internacionales, permite concluir que la finalidad de dicha disposición fue precisamente reconocer el derecho de las comunidades indígenas al gobierno propio. Por el contrario, el Ministerio del Interior interpretó de manera restrictiva la referida norma y con ello desconoció la existencia y la validez legal del sistema de derecho propio de la comunidad Pirá Paraná.

100. Como se expuso previamente, las autoridades administrativas y judiciales no son las llamadas a determinar si una comunidad existe o si un individuo pertenece a ella. Según lo establecido en los artículos 7° y 330 de la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT y en la jurisprudencia constitucional e interamericana, las propias comunidades son las que definen tal pertenencia de acuerdo a la conciencia de su identidad.

101. En igual sentido, el Ministerio del Interior omitió las particularidades de los pueblos indígenas asentados en los territorios de las áreas no municipalizadas, en relación con su geografía, dispersión poblacional, el carácter multiétnico, la existencia de diversas cosmovisiones y donde pervive la diversidad lingüística y cultural. Según los considerandos del Decreto 632 de 2018, era necesario que el Gobierno nacional, recogiera en un instrumento jurídico tales diversidades y buscara materializar el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas que ostentan estas condiciones¹⁰⁰.

102. La conformación del Consejo, como una facultad exclusiva de las comunidades indígenas, deja fuera de la órbita del Ministerio del Interior la capacidad de excluir a las autoridades para participar en el ejercicio del gobierno propio. Bajo ese entendido, se advierte que el Ministerio realizó una interpretación restrictiva de la norma.

103. En efecto, utilizó el artículo 9 del Decreto 632 que se refiere a la delimitación territorial en una fase diferente de implementación del Decreto como argumento para negar en el acto de registro la participación de algunas autoridades que conforman el Consejo Indígena. De ese modo, se violentó el

¹⁰⁰ Considerando 3 del decreto.

derecho al debido proceso en tanto se debía realizar una interpretación sistemática y garantista de los derechos fundamentales para asegurar una implementación que cumpla con los fines constitucionales.

104. Esta Corporación debe resaltar que en el mismo error incurrieron los jueces de instancia. Estos, si bien reconocieron que las actas de posesión solicitadas por el Ministerio no eran documentos requeridos por el Decreto 632 de 2018, ordenaron a la accionada a registrar al Consejo Indígena “salvo las comunidades de Yoayá y Puerto Inaya, frente a las cuales se conminará a las partes a seguir el procedimiento descrito en el artículo 9 del Decreto 632 de 2018”¹⁰¹. Según se observa, al igual que el Ministerio del Interior, los jueces de primera y de segunda instancia confundieron las etapas claramente diferenciadas en el referido decreto al hacer referencia al artículo 9° que regula lo concerniente a la delimitación territorial.

105. Finalmente, la Sala considera relevante destacar que el registro del Consejo Indígena del Pirá Paraná se realizó el 27 de marzo de 2020, esto es, seis meses después de haberse presentado la solicitud -26 de septiembre de 2019- y en cumplimiento de las decisiones de instancia¹⁰². Al exigir requisitos diferentes a los previstos en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018, el Ministerio del Interior incumplió el término legal para resolver la solicitud de registro. Esta situación afectó las demás etapas de la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas y perpetuó la desprotección de los derechos de las comunidades. Según se indicó, dicho decreto llenó un vacío legal de aproximadamente 27 años y es considerado un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus territorios. Su aplicación incorrecta impide la materialización de los derechos de las comunidades y desdibuja su objetivo principal¹⁰³.

106. Ante el desconocimiento de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales al momento de aplicar la normatividad sobre el registro del consejo indígena, la Sala de Revisión revocará las decisiones de instancia que concedieron parcialmente el amparo invocado por el señor Fabio Valencia Vanegas.

107. En su lugar, la Corte concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación de los pueblos indígenas del Consejo Indígena Territorial del Pirá Paraná. Asimismo, le ordenará a la DAIRM del Ministerio del Interior dejar sin efectos el acto administrativo proferido en cumplimiento de la decisión del juez de primera instancia y emitir un nuevo acto de inscripción del Consejo Indígena en el registro incluyendo a la totalidad de las comunidades que lo conforman según

¹⁰¹ Cuaderno de instancias. Folio 304 vto.

¹⁰² Dicha inscripción, en todo caso, continuó desconociendo los derechos de la comunidad como se evidenció previamente.

¹⁰³ La Corte ha reconocido que la protección de las garantías establecidas en los artículos 11 (derecho a la vida) y 12 (prohibición de desaparición forzada) de la Constitución, implica el respeto de las comunidades indígenas “por su forma de vida integrada por su cosmovisión, prácticas económicas, costumbres, creencias religiosas, lenguas y organización socio política; igualmente, exige reconocer que el entorno natural en el que los pueblos indígenas adelantan sus actividades esta intrínsecamente relacionado con su integridad cultural, social y económica. la ausencia de protección a la identidad de las comunidades indígenas, esto es, el respeto por su forma de vida”, Esta Corporación ha entendido que la ausencia de protección de esos factores “induce a la desestabilización y a su eventual extinción”. Cfr. Sentencia T-063 de 2019 que reiteró la sentencia T-380 de 1993.

la designación que de manera autónoma hicieron de sus autoridades tradicionales.

5.2. Expediente T-7.979.604

Análisis de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

Legitimación por activa

108. La Sala encuentra que se cumple este requisito porque la acción de tutela la interpuso el señor Luis Uriel Carianil Pérez, quien actuó como representante legal del Consejo Indígena Territorial del Medio Río Guinía. Esta calidad se acreditó según el Acta de la sesión celebrada el 18 de agosto de 2019, en la que el Consejo Indígena lo designó como tal¹⁰⁴.

Legitimación por pasiva

109. La solicitud de amparo se dirige en contra la DAIRM del Ministerio del Interior. Esta es la entidad pública que presuntamente vulneró los derechos de la comunidad, al ser la encargada del registro e inscripción de los Consejos Indígenas según lo establecido en el artículo 13 del Decreto Ley [2893](#) de 2011, modificado por el artículo 1° del Decreto 2340 de 2015, de manera que se entiende acreditado este requisito.

Inmediatez

110. La acción fue instaurada seis días después de que el señor Carianil Pérez recibió el escrito del 20 de noviembre de 2019. En este, la accionada le insistió en el cumplimiento de los requisitos para el registro del Consejo Indígena. Por lo tanto, se cumple con este requisito.

Subsidiariedad

111. La acción de tutela fue interpuesta por el representante legal del Consejo Indígena del Medio Río Guinía con ocasión de la respuesta proferida por el Ministerio del Interior a la solicitud de registro. En esta se le informó sobre la necesidad de allegar información adicional a la reportada por el actor. Según el artículo 8° del Decreto 632 de 2018, si hace falta algún documento, la DAIRM requerirá por escrito y por una sola vez al representante legal del Consejo Indígena para que aporte la información faltante en un plazo de 30 días hábiles. Si vencido el plazo no se aporta la documentación requerida, se entenderá que el representante legal desiste de la solicitud, sin perjuicio de que pueda ser presentada nuevamente.

112. De la actuación descrita se advierte que, con la respuesta brindada al accionante, la DAIRM del Ministerio del Interior expidió un acto de trámite. Lo anterior porque el oficio mediante el cual solicitó la información adicional contenía una decisión administrativa necesaria para la formación del acto definitivo. Este, por sí mismo, no concluyó la actuación administrativa ni definió el derecho.

¹⁰⁴ Cuaderno de primera instancia. Folios 121 a 137.

113. Conforme lo establecido en el artículo 75 del CPACA “[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”. Bajo ese entendido, el accionante no contaba con ningún mecanismo ordinario de defensa judicial para cuestionar la decisión que calificó como vulneradora de los derechos fundamentales. Por lo tanto, la Sala concluye que en este caso se acredita el requisito de subsidiariedad.

114. En sede de revisión, el Ministerio del Interior informó que el 7 de julio de 2020 emitió el Oficio No. OFI2020-22309-DAI-2200 con el cual se registró el Consejo Indígena del Territorio Indígena Medio Río Guainía. En esa decisión no se incluyó a la autoridad de la comunidad La Esperanza porque no se encontraba registrada como tal ante el Ministerio.

115. Como sucedió con el primer asunto, la decisión mencionada podía ser controvertida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA. Sin embargo, la Sala advierte que en este caso se cumple el requisito de subsidiariedad porque esta acción no era idónea para la protección de los derechos invocados por el accionante.

116. Se reitera que el autorreconocimiento es el elemento principal de identificación de las comunidades indígenas que tradicionalmente se ha visto afectado e intervenido por la imposición de la cultura mayoritaria. Bajo ese entendido, la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas, así como el alto riesgo de afectación del derecho de la comunidad accionante y de sus miembros a autoidentificarse, son circunstancias que ameritan la intervención directa del juez constitucional. Este último debe mediar con el fin de evitar la injerencia de la sociedad mayoritaria en los asuntos políticos y jurídicos de los pueblos indígenas. Se debe recordar que no son las comunidades indígenas las que deben ajustar su funcionamiento interno a la normatividad de la cultura mayoritaria.

Análisis sobre la vulneración de los derechos a la autodeterminación, a la autonomía y al gobierno propio

117. Como el asunto anterior, el análisis de este caso se circunscribe al cumplimiento de la primera etapa (conformación, registro e inscripción del Consejo Indígena) establecida en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018. Esta fase corresponde a la conformación del órgano de gobierno propio de los territorios indígenas.

118. Para dar cumplimiento a los referidos requisitos, los pueblos que conforman el territorio del Medio Río Guainía iniciaron el proceso para poner en funcionamiento su territorio indígena. Por tanto, entre el 8 y 14 de agosto de 2019 realizaron recorridos en todo el territorio para establecer la voluntad de la comunidad de integrarse al Consejo. En la asamblea celebrada los días 16 y 17 de agosto de 2019, se estableció que 27 personas conformarían el Consejo Indígena. En la reunión del 18 de agosto de 2019 se aprobó el reglamento del Consejo, integración, funciones y se designó a Luis Uriel Carianil Pérez como representante legal. Con fundamento en ello, el 26 de septiembre de 2019, el señor Carianil Pérez solicitó ante el Ministerio del Interior el registro del Consejo Indígena.

119. En respuesta a dicha petición, el Ministerio remitió el oficio OFI19-43539-DAI-2200 del 9 de octubre de 2019. En este le indicó al accionante que dos de las comunidades que podrían integrar el Consejo no pertenecían al Resguardo del medio río Guainía. Por lo tanto, la entidad solicitó:

“[I]nformarnos si la **comunidad Amanaven y La Esperanza** tienen continuidad con las ubicadas dentro del Resguardo y no están dentro de las áreas municipalizadas, **según lo citado en el numeral 3 del Artículo 9 del Capítulo IV del Decreto 632 de 2018: ‘Propuesta de delimitación del territorio indígena**, para lo cual será necesario e indispensable que se trate de áreas que no se encuentren en jurisdicción municipal alguna, y que, al mismo tiempo, **se encuentren dentro del ámbito territorial indígena en el área de resguardo**, pudiendo coincidir de manera parcial o total con uno o varios resguardos(...)”¹⁰⁵.
(Resaltado fuera del texto original)

120. En ese oficio, el Ministerio también indicó que, al revisar las actas de posesión “de los capitanes que se encuentran en nuestras bases de datos, algunas personas relacionadas en las actas comunitarias no se encuentran registradas”. En consecuencia, pidió “enviar copia del acta de posesión de las siguientes personas para dar mayor claridad al proceso”. Allí citó a Moises Lauriano Soila, Nepo Evaristo, Gabriel Alberto Yavinape y Wilson Ventura Carianil.

121. Por último, el Ministerio aseguró que “la Autoridad Tradicional (Capitán) de la Comunidad de Berrocal que firma el acta comunitaria con cédula No. 19.030.186, en nuestras bases de datos se encuentra registrado con otro número de documento, con el fin de dar claridad, solicitamos enviar del documento de identidad del señor Jairo Garrido Chicho”¹⁰⁶.

122. El 5 de noviembre de 2019, el actor respondió a tales requerimientos y manifestó que aquellos excedían la regulación contenida en el Decreto 632 de 2018. Sin embargo, el 20 de noviembre de 2019, la entidad accionada insistió en exigir la información y los requisitos que había solicitado previamente.

123. Observa la Sala que le asiste razón al accionante al afirmar que el Ministerio del Interior se excedió en el ejercicio de sus funciones y le solicitó información no contemplada en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018. El deber de esa entidad era corroborar que se hubieran allegado los documentos enlistados en esa disposición, como en efecto lo hizo el representante legal, según se ilustra a continuación:

Exigencia del Decreto 632/18	Documentación entregada por el actor	Cumplido
Actas comunitarias que certifiquen a las Autoridades Tradicionales.	15 actas comunitarias certificando a las autoridades tradicionales en 34 folios.	SÍ
Actas de designación de los miembros del Consejo Indígena, por parte de las	1 acta de asamblea de autoridades tradicionales designando a los miembros del	SÍ

¹⁰⁵ Cuaderno de primera instancia. Folios 5 y 6.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

Autoridades Tradicionales.	Consejo en 7 folios.	
Acta de reunión del Consejo Indígena, en la que se debe indicar: (i) reglamento del Consejo Indígena aprobado, que contenga la forma de integración y funciones de sus miembros; (ii) designación del representante legal del Consejo Indígena.	1 acta de reunión del Consejo Indígena en la que: i) se adopta el reglamento y ii) se designa a Luis Uriel Carianil Pérez como representante legal en 9 folios.	SÍ

124. Aunque de lo anterior se advierte el cumplimiento de cada uno de los aspectos enlistados, el Ministerio hizo exigencias que carecen de sustento legal.

125. De un lado, la Sala reitera que la pertenencia de dos comunidades al Resguardo Parte Oriental del Vaupés está relacionada con la delimitación territorial y la información demográfica de los territorios indígenas. Como se ha indicado, esta información concierne a la segunda etapa de la puesta en funcionamiento. En su oficio, la DAIRM citó el artículo 9° del Decreto 632 de 2018 como sustento para requerir dichos datos e hizo referencia a la propuesta de delimitación del territorio. Por lo tanto, la DAIRM confundió las etapas establecidas en esa normatividad e hizo exigencias no contempladas en el artículo 8° porque el registro no depende de la delimitación espacial sino de la conformación del órgano de gobierno propio de las comunidades.

126. De otro lado, la posesión de los capitanes no depende de la información que repose en la base de datos del Ministerio, sino del reconocimiento otorgado por cada comunidad en ejercicio del derecho al autogobierno. Como se muestra a continuación, esta calidad fue debidamente acreditada según las actas allegadas con la solicitud de registro:

Comunidad	Nombre	Acta Comunitaria de reconocimiento de autoridad tradicional
Niñal	Moises Lauriano Soila	Certificado como autoridad tradicional. Asamblea del 8 de agosto de 2019 ¹⁰⁷ .
Yurizal	Nepo Evaristo	Certificado como autoridad tradicional. Asamblea del 12 de agosto de 2019 ¹⁰⁸ .
Puerto Colombia	Gabriel Alberto Yavinape	Certificado como autoridad tradicional. Asamblea del 8 de agosto de 2019 ¹⁰⁹ .
La Esperanza	Wilson Ventura Carianil	Certificado como autoridad tradicional. Asamblea del 13 de agosto de 2019 ¹¹⁰ .

¹⁰⁷ Cuaderno de instancias. Folio 50.

¹⁰⁸ Cuaderno de instancias. Folio 88.

¹⁰⁹ Cuaderno de instancias. Folio 45.

¹¹⁰ Cuaderno de instancias. Folio 96.

127. En consecuencia, el Ministerio del Interior omitió el orden y sentido de implementación del Decreto 632 de 2018. Asimismo, desconoció lo establecido en el artículo 330 de la Constitución. De acuerdo con este, los territorios indígenas estarán gobernados por Consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres, lo que implica el reconocimiento de los sistemas de gobierno propio de los pueblos indígenas y las comunidades.

128. En igual sentido, dicha cartera dejó de lado las particularidades de los pueblos indígenas asentados en los territorios de las áreas no municipalizadas, en relación con su geografía, dispersión poblacional, el carácter multiétnico, la existencia de diversas cosmovisiones y donde pervive la diversidad lingüística y cultural. Según los considerandos del Decreto 632 de 2018, era necesario que el Gobierno nacional, recogiera en un instrumento jurídico tales diversidades y buscara materializar el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas que ostentan estas condiciones¹¹¹.

129. Se reitera que la Corte Constitucional y la Corte IDH han reconocido en múltiples pronunciamientos que la existencia y la identidad de una comunidad o de sus miembros no dependen de un registro institucional. La identidad colectiva pertenece al ejercicio del derecho al reconocimiento propio como elemento esencial de la diversidad étnica y cultural. La autonomía de los pueblos les permite decidir sobre sus asuntos políticos, jurídicos y administrativos sin injerencia de la normatividad impuesta por la sociedad mayoritaria.

130. La interpretación del artículo 8° del Decreto 632 de 2018 a la luz de la Constitución, de la jurisprudencia constitucional y de los estándares internacionales, permite concluir que la finalidad de dicha disposición fue precisamente reconocer el derecho de las comunidades indígenas al gobierno propio. Por el contrario, el Ministerio del Interior interpretó de manera restrictiva la referida norma y con ello desconoció la existencia y la validez legal del sistema de derecho propio de la comunidad del medio Río Guainía.

131. Como se expuso, las autoridades administrativas y judiciales no son las llamadas a determinar si una comunidad existe o si un individuo pertenece a ella. Según lo establecido en los artículos 7° y 330 de la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT y en la jurisprudencia constitucional e interamericana, las propias comunidades son las que definen tal pertenencia de acuerdo a la conciencia de su identidad.

132. Se reitera que la conformación del Consejo, como una facultad exclusiva de las comunidades indígenas, deja fuera de la órbita del Ministerio del Interior la capacidad de excluir a las autoridades para participar en el ejercicio del gobierno propio. Bajo ese entendido, se advierte que el Ministerio realizó una interpretación restrictiva de la norma y utilizó el artículo 9 del Decreto 632 sobre la delimitación territorial en una fase diferente de implementación del Decreto. Este fue el argumento para negar el registro de algunas autoridades que conforman el Consejo Indígena según la autodeterminación y autonomía de los pueblos expresada en las actas comunitarias y en el acta de asamblea de autoridades. De ese modo, se violentó el debido proceso en tanto

¹¹¹ Considerando 3 del decreto.

se debía realizar una interpretación sistemática y garantista de los derechos fundamentales para asegurar una implementación que cumpla con los fines constitucionales.

133. Sobre la presunta inconsistencia en la base de datos relacionada con la cédula de ciudadanía de Jairo Garrido Chicho, la Sala encuentra que ello no podía ser utilizado como fundamento para negar la inscripción.

134. Al revisar el acta de reunión de la comunidad Berrocal del pueblo Curripaco, se observa que Jairo Garrido Chicho, autoridad tradicional, firmó en dos oportunidades con la cédula número 19.030.186¹¹². El Ministerio del Interior no indicó cuál era la inconsistencia o cómo estaba registrado en su base de datos. En todo caso, la entidad puede solicitar la colaboración del representante legal del Consejo Indígena para que brinde información sobre el número de documento, únicamente para efectos de actualizar su base de datos, pero no como un argumento adicional para negar el registro. Lo anterior, como se ha sostenido varias veces, porque se trata de un requisito no contemplado en el artículo 8° del decreto 632 de 2018.

135. De igual forma, la Sala considera relevante destacar que el registro del Consejo Indígena del Medio Río Guainía se realizó el 7 de julio de 2020, es decir, nueve meses después de la solicitud -26 de septiembre de 2019- y en desconocimiento del sistema de derecho propio de la comunidad. Como se concluyó en el anterior asunto, al exigir requisitos diferentes a los previstos en el artículo 8° del Decreto 632 de 2018, el Ministerio del Interior incumplió el término legal para resolver la solicitud de registro. Esta situación afectó las demás etapas de la puesta en funcionamiento de los territorios indígenas y perpetuó la desprotección de los derechos de las comunidades. Según se indicó, dicho decreto llenó un vacío legal de aproximadamente 27 años y es considerado un hito para los pueblos indígenas amazónicos y su lucha por el reconocimiento de sus territorios. Su aplicación incorrecta impide la materialización de los derechos de las comunidades y desdibuja su objetivo principal.

136. Ante el desconocimiento de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales al momento de aplicar la normatividad sobre el registro del consejo indígena, la Sala de Revisión revocará las decisiones de instancia que declararon improcedente el amparo invocado por el señor Luis Uriel Carianil Pérez. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación de los pueblos indígenas del Consejo Indígena Territorial del Medio Río Guainía. Asimismo, le ordenará a la DAIRM del Ministerio del Interior proferir el acto administrativo de inscripción del Consejo Indígena en el registro e incluir a la totalidad de las comunidades que lo conforman según la designación que de manera autónoma hicieron de sus autoridades tradicionales.

137. Por otro lado, se debe recordar que en virtud del artículo 277 de la Constitución, una de las funciones del procurador general de la Nación -por sí o por medio de sus delegados y agentes- es vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. En concreto, la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de

¹¹² Cuaderno de primera instancia. Folio 92.

Derechos Humanos y Asuntos Étnicos tiene como función velar por el cumplimiento de las normas y las decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos de los grupos étnicos¹¹³. Con fundamento en lo anterior, la Sala le ordenará a la referida procuraduría delegada que, en ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le corresponden, brinde el acompañamiento y la vigilancia en el proceso puesta en funcionamiento de los Consejo Indígenas accionantes, particularmente, en lo relacionado con las órdenes proferidas en esta decisión.

138. Finalmente, se estima necesario ordenarle a la entidad accionada abstenerse de incurrir en actuaciones, como las evidenciadas en esta providencia, que constituyen barreras administrativas en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas.

III. Decisión

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida el 17 de febrero de 2020 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que a su vez confirmó la providencia del 10 de diciembre de 2019 emitida por el Juzgado 33 Laboral del Circuito de la misma ciudad, que había concedido parcialmente la protección solicitada por el señor Fabio Valencia Vanegas. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación del Consejo Indígena Territorial del Pirá Paraná.

Segundo: DEJAR SIN EFECTOS los actos administrativos OFI2020-10916-DAI-2200 y OFI2020-11188-DAI-2200, del 21 y 22 de abril de 2020, respectivamente, mediante los cuales se dispuso inscribir a 15 de las 17 comunidades que conforman el Consejo Indígena Territorial del Pirá Paraná

Tercero: ORDENAR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, emita un nuevo acto administrativo de inscripción del Consejo Indígena del Pirá Paraná en el registro, en el que incluya a la totalidad de las comunidades que lo conforman según la designación que de manera autónoma hicieron de sus autoridades tradicionales.

Cuarto: REVOCAR la sentencia proferida el 24 de marzo de 2020 por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, que a su vez confirmó la providencia del 25 de febrero de 2020 emitida por el Juzgado 12 de Familia de Bogotá, que había declarado improcedente el amparo invocado por el señor Luis Uriel Carianil Pérez. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los

¹¹³ Numeral 1°, artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, y artículo 18 de la Resolución No. 017 de 2000 de la Procuraduría General de la Nación.

derechos fundamentales al debido proceso, al autogobierno y a la autodeterminación del Consejo Indígena Territorial del Medio Río Guainía.

Quinto: DEJAR SIN EFECTOS el acto administrativo OFI2020-22309-DAI-2200 del 7 de julio de 2020 mediante el cual se dispuso inscribir a 14 de las 15 comunidades que conforman el Consejo Indígena Territorial del Medio Río Guainía.

Sexto: ORDENAR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta decisión, proceda a emitir un nuevo acto administrativo de inscripción del Consejo Indígena Territorial del Medio Río Guainía en el registro, en el que incluya a la totalidad de las comunidades que lo conforman según la designación que de manera autónoma hicieron de sus autoridades tradicionales.

Séptimo: ORDENAR a la Procuraduría Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos que en ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le corresponden, brinde el acompañamiento y la vigilancia en el proceso puesta en funcionamiento de los Consejo Indígenas accionantes, particularmente, en lo relacionado con las órdenes proferidas en esta decisión.

Octavo: ADVERTIR a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior para que se abstenga de incurrir en actuaciones como las evidenciadas en esta providencia y que constituyen barreras administrativas en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas.

Noveno: ORDENAR que por Secretaría General se libere la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria

legis

