



SENTENCIA SU-121-22

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expedientes: T-6.844.960 y T-6.832.445

ANTE LA PROLIFERACIÓN DE TÍTULOS MINEROS Y LA IMPOSIBILIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE ATENDER TODOS LOS PROCESOS CONSULTIVOS, LA CORTE PRECISA EL ALCANCE DEL CONCEPTO “LÍNEA NEGRA” Y LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN, AL PONER EN FUNCIONAMIENTO LA MESA DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN PARA QUE FRUTO DEL CONSENSO Y EL DIÁLOGO GENUINO, EXPIDA EL PROTOCOLO QUE GARANTICE EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó las acciones de tutela acumuladas (expedientes T-6.844.960 y T-6.832.445), que fueron presentadas por los gobernadores de resguardos ubicados en la denominada “línea negra” de la Sierra Nevada de Santa Marta -en adelante SNSM-, invocando la protección del derecho a la participación en todos los asuntos que pueden significar afectación de sus derechos como comunidad indígena. En los escritos de tutela, los accionantes afirmaron que existe una proliferación de proyectos exploratorios y extractivos en el área de la línea negra, sin que se haya garantizado su participación efectiva en los trámites de licencias y autorizaciones, desconociendo así lo dispuesto en la sentencia T-849 de 2014. Así mismo, sostienen que dicha decisión judicial señaló que todo proyecto, obra o actividad en la línea negra debía ser consultado. No obstante, afirmaron que se otorgaron licencias para el desarrollo de una gran cantidad de proyectos y precisaron, con base en información suministrada por el Ministerio del Interior, que tendrían la obligación de participar en 395 consultas sobre proyectos mineros, cantidad que desborda su capacidad operativa.

2. Síntesis de los fundamentos

En atención a las acciones de tutela presentadas, la Sala Plena analizó el alcance que tiene el derecho a la participación efectiva de las comunidades indígenas que habitan en la línea negra, teniendo en cuenta que el aumento indiscriminado de proyectos, obras o actividades que se



estén ejecutando o se pretendan ejecutar en la zona mencionada, implicaría obstáculos para la real materialización del derecho de participación de los pueblos étnicos.

Una vez superado el análisis de procedibilidad de cada una de las acciones de tutela, la Corte procedió a reiterar las reglas jurisprudenciales de la sentencia SU-123 de 2018, referentes al derecho a la participación de los pueblos indígenas y tribales, y la manera cómo este se materializa dependiendo el mismo del nivel de afectación al que se vea expuesto en cada caso el grupo étnicamente diferenciado. Además, esta corporación entró a precisar el concepto de la línea negra y construir las reglas de unificación sobre el nivel de la participación según las escalas de afectación.

Con el fin de complementar los aspectos referidos en la mencionada sentencia, este tribunal determinó los criterios sustantivos y adjetivos que permitirán establecer de manera más concreta el nivel de participación dependiendo del grado de afectación a los grupos étnicamente diferenciados, como consecuencia de las medidas legislativas o administrativas adoptadas o desarrolladas.

De manera previa a decidir cada caso concreto, la Sala Plena presentó la comprensión jurídica de la línea negra que la constituye no un polígono sino una serie de hitos periféricos demarcados simbólicamente y radialmente que se interconectan, como se desprende de su consagración normativa a partir del año 1973. Igualmente, advirtió que hasta el momento no se ha puesto en funcionamiento la Mesa de Seguimiento y Coordinación, como instancia de entendimiento y posibilidad de alcanzar soluciones concertadas para la garantía oportuna y efectiva del espacio ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la SNSM, creada hace casi cuatro años mediante el artículo 10 del Decreto 1500 de 2018.

En ese contexto, la Corte precisó que la Mesa de Seguimiento y Coordinación no se podrá ocupar de temas de planeación y ambientales, cuyas competencias estén atribuidas a otras autoridades nacionales y territoriales, ni tampoco puede involucrar las consultas previas que se hagan necesarias cuando se presente una afectación directa del pueblo étnico o tribal al comprender el territorio estricto, pues, ello sigue siendo competencia de las autoridades señaladas por la ley.

Respecto al expediente T-6.844.960, este tribunal decidió proteger el derecho a la participación de las cuatro comunidades indígenas presentes en la línea negra de la SNSM. Para lo cual profirió órdenes dirigidas a la Mesa de Seguimiento y Coordinación, la que con base en un diálogo intercultural, garantice de manera efectiva el derecho desconocido, teniendo en cuenta las reglas jurisprudenciales de la sentencia SU-123 de 2018 y las expuestas en esta decisión unificadora. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Mesa es una instancia de entendimiento compuesta por diferentes instituciones y por las comunidades indígenas; en consecuencia, tiene la posibilidad de llegar a soluciones concertadas e informadas que permitan determinar los niveles de afectación y la correspondiente participación.

Finalmente, en relación con el expediente T-6.832.445 se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado, teniendo en cuenta que en la actualidad el proyecto exploratorio que se pretendía llevar a cabo fue suspendido porque el Ministerio del Interior indicó a la empresa la necesidad de llevar a cabo el proceso de participación.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos dispuesta en auto del 27 de marzo de 2019.

Segundo. En el expediente T-6.844.960, **REVOCAR** la sentencia del 7 de junio de 2018 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó la del 13 de marzo de 2018 de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Valledupar, la cual declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, **CONCEDER** la protección del derecho a la participación efectiva de los pueblos étnicos y tribales.

Tercero. En el expediente T-6.832.445, **REVOCAR** la sentencia del 12 de abril de 2018 del Tribunal Administrativo del Magdalena que revocó la del 19 de febrero de 2018 del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta, la cual negó las garantías invocadas y, en su lugar, **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado, y **CONFIRMAR** la negativa del derecho de petición. Tal declaratoria no obsta para advertir que existe el deber de realizar el proceso de participación en cada fase del proyecto y ante los cambios jurídicos o fácticos del mismo.

Cuarto. ORDENAR al Gobierno nacional, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar, Magdalena y La Guajira, la instalación, en el término máximo de **tres meses** de la Mesa de Seguimiento y Coordinación (mecanismos de participación y no de consulta), como espacio de planeación integral y estratégica del territorio con presencia activa y efectiva de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta, basada en un diálogo intercultural, para que con fundamento en la SU-123 y en las precisiones y desarrollos adicionales expuestos en esta sentencia, **i)** en el término máximo de **siete (7) meses** finalice el Protocolo; **ii)** luego de ello, dentro de los **nueve (9) meses** siguientes realice el estudio de las solicitudes y títulos de exploración y explotación existentes en la línea negra señalados en el expediente T-6.844.960, a efectos de determinar en cuáles procede la consulta; y, **iii)** dentro de los **nueve (9) meses** siguientes concluya los trámites de participación. En caso de que el proceso de consulta no conduzca ni concluya en un acuerdo dichas entidades, según sus competencias legales, podrán adoptar las decisiones pertinentes debidamente motivadas, las cuales deben ser razonables y proporcionadas, al igual que deberán evaluar las conductas de las empresas a la luz del deber de diligencia, de conformidad con los criterios señalados en la parte motiva de esta sentencia, en especial en los fundamentos 9, 10 y 11, teniendo en consideración las medidas de etno-reparación, recomposición ambiental y demás, en aquellos proyectos, obras o actividades que no fueron sometidos al proceso de participación.

Quinto. ORDENAR i) a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que, de no haberlo hecho aún, en el término **de doce (12) meses**, contados a partir de la notificación de esta sentencia, finalicen el proceso de cartografía que detalle la localización geográfica de la línea negra según las indicaciones normativas que correspondan, realizando las actuaciones pertinentes de acuerdo con sus competencias; y **ii)** a los ministerios **del Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Minas y Energía y de Transporte**, así como a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a las Corporaciones Autónomas Regionales de Cesar, Magdalena y La Guajira, el diseño e implementación **en doce (12) meses**, de una plataforma conjunta de información en donde se publique de forma oportuna y detallada, el tipo de solicitud que se realice, los trámites que se surten y el número de proyectos vigentes en el país, que en todo caso debe ser de pública consulta a través de un link en la página web de las respectivas entidades.

Sexto. REITERAR la exhortación realizada al Gobierno nacional y al Congreso de la República a efectos de que, con fundamento en los términos de la sentencia SU-123 de 2018 y en las precisiones y desarrollos adicionales señalados en esta sentencia, adopten las medidas estatutarias pertinentes para regular lo relacionado con el rigorismo que exige la expedición de los certificados de presencia y afectación de las comunidades étnicas, que hagan efectivo el derecho a la consulta previa en los términos de la Constitución Política, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes aprobada por la Ley 21 de 1991, y la jurisprudencia constitucional, además se realicen los ajustes para que la institución encargada de otorgarlos cuente con personería jurídica, autonomía e independencia administrativa y patrimonial, necesarias para ejercer adecuadamente sus funciones.

Séptimo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en uso de sus facultades legales, disponga los trámites necesarios para traducir, en un término no mayor a dos (2) meses, posterior a la notificación de esta sentencia, el contenido total de este pronunciamiento a las lenguas de las comunidades que habitan la Sierra Nevada de Santa Marta y en los casos en los cuales no haya lengua escrita, proceda a efectuar su lectura en la lengua nativa ante las autoridades respectivas.

4. Salvamentos y reserva de aclaraciones de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **KARENA CASELLES HERNÁNDEZ (E.)** salvaron el voto. Los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto.

1. En criterio de la magistrada **Diana Fajardo Rivera**, (i) la decisión mayoritaria desconoce la jurisprudencia constante sobre consulta previa; (ii) contradice la comprensión cultural del territorio de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta y reduce la *línea negra* a un cascarón vacío; (iii) se opone al alcance intercultural del concepto plasmado en el Decreto 1500 de 2018, un instrumento normativo construido entre las autoridades administrativas y las autoridades indígenas; y (iv), anuncia la protección al derecho a la participación de los pueblos accionantes, pero -de manera implícita- les niega el amparo a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

2. Para la magistrada Fajardo Rivera, *la decisión mayoritaria desconoce la jurisprudencia constante sobre consulta previa*. Así, explicó que de acuerdo con jurisprudencia constante en la materia, sistematizada en la Sentencia SU-123 de 2018, la consulta previa procede frente a toda medida susceptible de afectar directamente a los pueblos étnicos; tal afectación se define como la imposición de una carga o un beneficio a los intereses y derechos de los pueblos y no se agota en supuestos taxativos, sino que debe ser evaluada caso a caso; y, como los pueblos étnicos tienen un derecho fundamental a la propiedad colectiva de sus tierras y territorios, es claro que toda intervención en el territorio genera afectación directa y, en ocasiones, afectación intensa.

3. Sin embargo, en la Sentencia SU-123 de 2018 se recogió también la distinción entre *territorio en sentido geográfico o espacial* y *territorio amplio o complejo, de carácter cultural*, y se explicó que no toda medida que impacte el territorio complejo debe necesariamente ser consultada. En criterio de la magistrada disidente, la interpretación conforme de esa subregla con la jurisprudencia constante sobre consulta previa es que en el territorio “geográfico” existe una presunción de afectación directa que no puede ser derrotada, mientras en el territorio “*amplio o complejo*” opera una presunción que sí admite prueba en contrario. El alcance dado por la mayoría a esta *subregla* supone, en cambio, que en el territorio complejo - en principio- no procede la consulta previa sino la *participación* y, por esa vía, se desvanece cualquier diferencia entre el *territorio amplio o complejo* de los pueblos, y las zonas que *no se conciben como su territorio*. El reconocimiento de la línea negra en el ordenamiento jurídico, según esta orientación, corre el riesgo de convertirse en una declaración sin efectos materiales en la vida de los pueblos étnicos.

4. En el mismo sentido, recordó que la *jurisprudencia constante sobre consulta previa* establece que los pueblos étnicos tienen tres estándares de protección distintos en torno a los asuntos públicos, que van desde la *participación simple* en asuntos que puedan ser de su interés, hasta la *consulta previa* de las medidas que los afecten directamente y el *consentimiento previo, libre e informado* cuando tales medidas los afectan intensamente. La decisión mayoritaria en este caso conduce a una visión según la cual en el territorio amplio o complejo, que se define por su relevancia cultural para los pueblos étnicos, estos últimos no cuentan con ningún derecho especial, distinto a la participación de todo ciudadano. Esta tesis contradice tanto jurisprudencia constante como los compromisos

internacionales del Estado establecidos, en especial, en el Convenio 169 de la OIT.

5. En criterio de la magistrada Fajardo Rivera, *la decisión adoptada por la mayoría contradice la comprensión cultural del territorio de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta*. Así, señaló que la *línea negra* es un concepto cultural utilizado por los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta para definir su territorio ancestral: la línea negra conecta un conjunto de lugares o hitos sagrados, ubicados a lo largo de una amplia zona entre la sierra Nevada y el mar Caribe. Estos pueblos comprenden que la línea *enmarca su territorio*, pues en su interior se encuentran lugares tan relevantes como *Nabusímake, Atanquez, Chemesquemena*, hogares de los pueblos arhuaco y kankuamo o *Gonawindúa* (uno de los picos nevados más altos del país), por mencionar solo algunos ejemplos.

6. La decisión mayoritaria, sin embargo, expresó que la línea negra es la unión de los puntos que representan los lugares sagrados, exclusivamente. Es decir, que se trata de una frontera sin contenido y por lo tanto de un territorio sin territorio. Esta posición desconoce el carácter sistémico u holístico de un territorio, tantas veces defendido por los pueblos indígenas de Colombia e impone en contraste un concepto puramente geométrico al concepto cultural de los pueblos accionantes. Por lo tanto, la posición mayoritaria torna a la línea negra en un cascarón vacío y genera una lesión a los pueblos de la Sierra Nevada, pues es precisamente en el interior de la línea negra donde -según su cosmovisión- palpita el *corazón del mundo*.

7. La Magistrada disidente consideró también que *la sentencia desconoce el alcance intercultural de la línea negra, plasmado en el Decreto 1500 de 2018*. En tal sentido sostuvo que, si bien la línea negra es un concepto construido por los pueblos accionantes, lo cierto es que se ha desarrollado también en un diálogo intercultural iniciado hace más de cincuenta años (Resolución 02 de 1973) y actualizado constantemente, hasta la expedición del Decreto 1500 de 2018, para cuya expedición el Gobierno nacional sostuvo un diálogo de varios años con los pueblos indígenas de la Sierra Nevada para conocer con precisión los hitos sagrados que conforman la línea negra. El decreto citado plantea la siguiente definición de la línea negra:

“[Línea negra:] es la base del territorio ancestral y se traduce en Jaba Seshizha (kogui), Shetana Zhiwa (wiwa) y Seykutukunumaku (arhuaco). particula "Shi" (kogui) quiere decir hilo o conexión y se refiere a las

conexiones espirituales o energéticas que unen espacios sagrados tierra, litorales yaguas continentales y marinas del territorio y todo aspecto la naturaleza y las personas. "Shi" (kogui) son las venas o "zhiwa" (wiwa) - agua, que interconectan las diferentes dimensiones del territorio ancestral, como venas en el cuerpo. "Se" (kogui), "She" (Wiwa) y "Sey" (arhuaco) es el mundo espiritual en Aluna, el espacio negro de principios antes del amanecer. este sentido, la Línea Negra es la conexión mundo material con los principios del origen la Es tejido sagrado del territorio y garantiza el sostenimiento de interrelaciones del territorio, la cultura y la naturaleza que es la base de la vida".

8. Como puede verse, este concepto difiere del cascarón mencionado: para la Magistrada no resulta posible comprender entonces cómo el *perímetro* planteado en la sentencia de la que se aparte puede abarcar aquello que unen y conectan en un tejido territorial, los espacios sagrados. No es posible comprender dónde queda entonces la *tierra, los litorales, las yaguas continentales y marinas y todo aspecto de la naturaleza y a las personas.*

9. La magistrada **Fajardo Rivera** sostuvo también que la decisión mayoritaria *desconoció el derecho a la consulta previa de los pueblos*, pues al establecer que cuando un proyecto extractivo se pretende realizar dentro del territorio comprendido por la línea negra solo procede la participación, la consecuencia lógica es que se niega el amparo a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, que proceden para afectaciones directas, o directas e intensas, respectivamente.

10. Cuando la Sala Plena afirma -por mayoría- que, en el caso concreto, donde se encuentran aproximadamente 50 proyectos extractivos (según el recuento fáctico de la providencia), los pueblos tendrán *participación* retrocede en el alcance del derecho a la consulta previa, desarrollado en más de 20 años de jurisprudencia constante. Y, añadió, la Sala Plena no asumió carga argumentativa alguna para justificar semejante retroceso en el estándar de protección de un derecho fundamental de sujetos colectivos de especial protección constitucional.

11. *Por último, la Magistrada llamó la atención sobre las oportunidades perdidas por la Sala Plena en esta ocasión.* Señaló, en ese sentido, que la decisión presenta un problema estructural y transversal. En esta oportunidad, los pueblos de la Sierra se acercaron al juez de tutela y al tribunal

constitucional con la pretensión de hallar un mecanismo que racionalice el ejercicio del derecho a la consulta previa, pues se hallaban inmersos, en su criterio, ante el desafío de adelantar aproximadamente 350 procesos consultivos. Esta reivindicación era una oportunidad para que la Corte pensara en la manera de redimensionar la consulta previa cuando esta atañe a un territorio tan complejo como el que enmarca la línea negra, donde confluyen intereses de los pueblos indígenas y ciudadanos no indígenas, para que avanzara en la comprensión de los impactos ambientales acumulados de los proyectos que allí se realizan, propiciara la construcción democrática local y propusiera un espacio de intercambio de conocimientos sobre criterios diversos de desarrollo. La mayoría, en cambio, se apartó de esa pregunta y decidió recoger su jurisprudencia y, con ella, el territorio ancestral de los pueblos accionantes.

12. Como esta decisión surge sin tener relación con el problema jurídico que formularon los accionantes, en términos estrictos la magistrada Fajardo Rivera considera que no constituye un precedente y espera que la Sala rectifique su contenido en decisiones posteriores. En efecto, ni los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta ni las autoridades intervinientes cuestionaron la definición de la línea negra vigente, ni el deber de consulta previa. La dificultad que presentaron a la Corte consistía en cómo afrontar un número amplio de trámites de consulta y exigía pensar formas más efectivas de realizar este proceso, no solo en beneficio de los pueblos indígenas tutelantes, sino también para las empresas y las autoridades gubernamentales. Se trata de preguntas cruciales en momentos donde se multiplican los proyectos que intervienen territorios étnicos, pero escasean los recursos naturales y para un diálogo abierto sobre el *desarrollo* y el *buen vivir*.

De igual modo, la magistrada (e) **Karena Caselles Hernández** salvó su voto. A su juicio, la Sala Plena debió proteger el derecho fundamental a la consulta previa de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Gonawindua (S.N. de Santa Marta) y no simplemente el derecho de participación. Así mismo, consideró que las reglas de unificación jurisprudencial, acogidas mayoritariamente, relacionadas con el alcance del territorio complejo podrían resultar regresivas en relación con el precedente jurisprudencial (sentencia T-819 de 2014 y sentencia SU 123 de 2018) y que debió atenderse el significado espiritual y cultural de la línea negra, que trasciende los criterios técnicos y que se sitúa en la base de la existencia y pervivencia de los pueblos indígenas que han habitado allí

milenariamente los cuales defienden una singular visión en la que es vital la simbiosis de los seres vivos con la tierra.

A juicio de la magistrada (e) **Caselles Hernández** si la Constitución Política se cimenta en el pluralismo jurídico y en la necesidad de un diálogo intercultural, que descarta la imposición de visiones de la sociedad mayoritaria - como el desarrollismo -, y que se nutre de los saberes de los pueblos indígenas, estos debían ser el punto de avance de la discusión relacionada sobre cuál es el alcance de la línea negra, y de qué manera construir, a partir del mutuo respeto y valor por la naturaleza, una decisión con miramiento a sus sentires y vivencias. Sobre todo, cuando el centro de la discusión era la afectación padecida tras un centenar de peticiones de exploración y explotación de proyectos de extracción que, en su criterio, las pone en situación de desventaja al no contar con una capacidad mínima para afrontar tamaños intereses sobre su territorio.

Destacó, además, que la unificación de reglas definidas en la presente decisión, respecto de la procedencia de la consulta previa en territorio complejo constituye un retroceso en el estándar de goce de los derechos de los pueblos étnicos. Los criterios sustantivos y adjetivos que se formularon para identificar la existencia de una afectación directa descartan de plano la posición de la comunidad étnica y la posibilidad de que se establezca un diálogo con el Estado a la hora de definir el nivel de afectación directa que padece con una medida. La posición de la comunidad se encuentra en un segundo plano, regla que es contraria al precedente de la Corte Constitucional (Sentencia SU-123 de 2018) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Sarayaku vs Ecuador).

Así mismo, desde su óptica la Sala acudió a la categoría de persistencia o conservación de los usos y costumbres de los pueblos étnicos en los territorios para identificar la necesidad de la consulta previa. Esos criterios han sido reevaluados por la jurisprudencia (Sentencia C-480 de 2019) y en todo caso el amparo a la diversidad cultural de los pueblos étnicos diversos precisamente opera ante una cultura mayoritaria que amenaza con la desaparición de sus costumbres.

Resaltó que como la mayoría de la Sala Plena atribuyó a la línea negra un concepto desprovisto del significado cultural, que desconoce el sentido ancestral de ese territorio que han otorgado los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Knakuamo, esto pudo conducir a considerar, que era admisible disminuir la intensidad de la protección pese a que, desde la óptica de la

magistrada (e) Caselles Hernández, no se trata de sitios sagrados inconexos dentro de un territorio, sino de espacios conectados que deben ser resguardados para mantener un equilibrio y con ello la propia pervivencia de su cultura. El corazón del mundo que se nutre de arterias y venas profundas y que por tanto no constituye algo inanimado, sino que representa una conexión espiritual, la misma que proyectos extractivos amenazan con alterar.

Al existir entonces proyectos de exploración y explotación de recursos no renovables, ejecutados en la línea negra la solución que correspondía, en criterio de la magistrada (e) Caselles Hernández era la de aplicar el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 7.3) y de las reglas de las sentencias T-849 de 2014 y la SU 123 de 2018 que conducían, sin duda, a ordenar, ante la afectación directa, la consulta previa con los pueblos Arhuaco, Kogui, Wiwa y Knakuamo. Así mismo, era forzoso incluir en la resolución de la causa el diseño institucional configurado en el Decreto 1500 de 2018, con el fin de plantear una planificación integral del territorio, identificar los escenarios de afectación directa que dan origen a la consulta previa y activar los mecanismos que permitieran a los pueblos actores concluir con el protocolo diseñado para adelantar los procesos consultivos macro, así como dar respuesta a las dificultades expuestas en el escrito de tutela sobre la incapacidad material de dichas comunidades de atender las centenares de solicitudes que afrontan y que las pone en un escenario de desventaja en el diálogo y concertación.

