

## **Sentencia T-030/16**

Referencia: expediente T-5172573<sup>1</sup>

Acción de tutela presentada por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección

Magistrada Ponente:  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previas al cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente:

### **SENTENCIA**

En el trámite de revisión del fallo proferido, en primera y única instancia, por el Tribunal Administrativo del Cauca el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015), en el proceso de tutela iniciado por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, representada legalmente por Luz Eyda Julicué Gómez, contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al debido proceso de los indígenas beneficiarios de las medidas cautelares No. 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011, decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y otros.

---

<sup>1</sup> Mediante Auto del quince (15) de octubre de dos mil quince (2015), la Sala de Selección Número Diez escogió para revisión el proceso de referencia por tratarse de un examen sobre los pronunciamientos de instancias internacionales, por un posible desconocimiento del precedente constitucional y por la necesidad de proteger un derecho fundamental.

## I. DEMANDA Y SOLICITUD

La Sala estudia el caso del pueblo indígena Nasa, cuya supervivencia física y cultural está siendo amenazada por el conflicto armado interno. Se solicita el amparo de los derechos fundamentales de los beneficiarios de tres (3) medidas cautelares proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011. A juicio de estas personas, el Estado colombiano no ha adoptado las medidas idóneas y eficaces para protegerlos, pues siguen siendo objeto de diversas violaciones por parte de la Fuerza Pública, quien los percibe como subversivos, así como de los grupos armados al margen de la ley, quienes los consideran un obstáculo para sus proyectos delictivos, económicos y militares.

### 1. La accionante funda la solicitud de tutela en los siguientes hechos:

1.1. La señora Luz Eyda Julicué Gómez<sup>2</sup>, en su calidad de representante legal de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (en adelante ACIN)<sup>3</sup>, manifiesta que, como consecuencia del conflicto armado interno y de las reivindicaciones sociales y territoriales que persiguen los indígenas del Pueblo Nasa<sup>4</sup>, han sido objeto de masacres<sup>5</sup>, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, secuestros, bombardeos indiscriminados, amenazas y otros actos violentos por parte de los grupos al margen de la ley que delinquen en la zona, así como de señalamientos, estigmatizaciones, excesos y represiones por parte del Ejército Nacional y del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD).

1.2. La accionante precisó que durante los últimos quince (15) años han muerto más de cuatrocientos (400) indígenas, se desconoce el paradero de más de veinte (20) de ellos, más de cuatrocientos (400) han sido desplazados por la fuerza, más de cien (100) menores han sido reclutados ilícitamente y más de diez (10) mujeres han padecido violencia sexual. Asimismo, indicó que algunas de esas víctimas eran médicos tradicionales, líderes o guardias

<sup>2</sup> La señora Luz Eyda Julicué Gómez, identificada con cédula de ciudadanía 25.364.451 de Caloto, fue registrada como la representante legal de la ACIN el trece (13) de abril de dos mil quince (2015) para un periodo de dos (2) años, comprendidos entre el seis (6) de abril del mismo año y el diez (10) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Ver el folio 50 del cuaderno principal. En adelante, siempre que se haga alusión a un folio se entenderá que hace parte del primer cuaderno, o del cuaderno principal, salvo que explícitamente se diga otra cosa.

<sup>3</sup> La ACIN, con Nit. 817000232-6, fue reconocida por la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior a través de la Resolución No. 051 de mil novecientos noventa y seis (1996) y es una entidad sin ánimo de lucro, de Derecho Público, de carácter especial y con ámbito de acción y jurisdicción en el departamento del Cauca.

<sup>4</sup> La principal reivindicación que promueve el Pueblo Nasa lleva el nombre de “Liberación de la Madre Tierra”. Esta consiste en un acto ritual que se reanudó en octubre de dos mil catorce (2014) y que pretende recuperar los territorios ancestrales, denunciar la inequitativa concentración de la tierra y el mal uso que se le da a través de la agroindustria azucarera en el departamento. Específicamente, en los municipios de Corinto, Santander de Quilichao y Caloto.

<sup>5</sup> Dentro de estas masacres se enlistan las siguientes: (i) la masacre de San Pedro, diciembre del año dos mil (2000); (ii) la masacre del Naya, abril de dos mil uno (2001); (iii) la masacre de Guachené, ocurrida en mayo de dos mil uno (2001); (iv) la masacre de Gualanday, noviembre del dos mil uno (2001), y (v) la masacre de Gargantillas, en marzo de dos mil once (2011).

indígenas, quienes fueron atacados por resistir al conflicto, abogar por la neutralidad de su pueblo y emprender reivindicaciones sociales y territoriales.

1.3. Esta situación llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) a ordenar medidas cautelares en tres (3) oportunidades<sup>6</sup>. En todas ellas, la Comisión le exigió al Gobierno colombiano adoptar las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de un grupo determinado y determinable de personas, concretar con los distintos cabildos las medidas respectivas y rendir informes sobre las acciones adoptadas para eliminar los factores de riesgo que dieron lugar a tales órdenes. Actualmente, la CIDH continúa haciéndole seguimiento a las medidas descritas.

1.4. En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección, la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades, se han reunido con los beneficiarios con el propósito de acordar y ofrecerles las medidas que requieren. Sin embargo, la accionante señala que estas resultan insuficientes por cuatro (4) razones: (i) porque se han presentado obstáculos para su entrega efectiva; (ii) porque no ofrecen el nivel de protección requerido; (iii) porque se brindan por un tiempo muy corto<sup>7</sup>, y (iv) porque pese a que han sido otorgadas, los ataques y las violaciones continúan.

1.5. El Ejército Nacional, por su parte, ha aumentado su pie de fuerza en el departamento. No obstante, a juicio de la accionante, esto ha tenido efectos negativos porque se han militarizado varios resguardos indígenas, se ha incrementado el fuego cruzado entre el Ejército Nacional, las FARC-EP y las Bacrim, generando ocupaciones a varias viviendas privadas, centros educativos y otros espacios públicos. La representante de la ACIN continuó señalando que un mayor número de soldados en la zona es (i) inefectivo, pues se siguen presentando hechos violentos, y (ii) perjudicial, toda vez que

---

<sup>6</sup> El treinta (31) de octubre de dos mil cinco (2005), la CIDH ordenó medidas cautelares (MC 195/05) a favor de nueve (9) líderes de la ACIN. Estos son los señores Arquímedes Vitonás, Ezequiel Vitonás, Gilberto Muñoz Coronado, Gabriel Pavi, Nelson Lemus, Plinio Trochez, Miliciades Musice, Óscar Cuchillo y Alcibiades Escué. El catorce (14) de enero de dos mil nueve (2009), la CIDH ordenó medidas cautelares (MC 301/08) a favor de los siguientes treinta y dos (32) dirigentes y asesores del Concejo Regional Indígena del Cauca (CRIC): Aida Marina Quilcué Vivas, Libia Armida Paz Mamián, Marlitt Puscus Mamián, Angelmiro Valencia, Luis Alberto Guetoto Alos, Emigdio Velasco Calambas, Adolfo Vivas Andela, Feliciano Valencia Medina, Demetrio Moya Obispo, Gelmis Chate, Jesús Javier Chávez Yondapiz, Pedro Teófilo Maca, Luis Danilo Secué Pavi, Hermes Vitelio Menza, José Francisco Zambrano, Carlos Alberto Sánchez, Álvaro Jaime Muñoz Anacona, Aaron Liponce, Patricio Pertiaga Poiroma, Herminson Pertiaga García, Daniel Piñacué Achicue, Elides Pechene Ipia, Héctor Arias, Luis Alfredo Acosta Zapata, Rodrigo Hernán Quira Aguilar, Gilberto Yafue Villano, Ernesto Perafán Echeverri, Álvaro Mejía Arias, Jorge Caballero Fula, Luis Yonda, Vicente Otero y Marciana Quira. Finalmente, y después de considerar que las acciones emprendidas por las autoridades colombianas eran insuficientes para proteger al Pueblo Nasa, el catorce (14) de noviembre de dos mil once (2011) la CIDH otorgó medidas cautelares (MC 255/11) a favor de los habitantes de los Resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló, ubicados en el departamento del Cauca. Estas tres (3) medidas cautelares pueden ser consultadas en la página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

<sup>7</sup> A este respecto, precisó que el suministro de las medidas de protección ofrecidas por el Estado colombiano está condicionado a amenazas u hostigamientos específicos, lo que desconoce el riesgo diario al que se ven expuestos los indígenas Nasa por el simple hecho de encontrarse en una zona de conflicto armado.

aumenta la cantidad de enfrentamientos, disminuyendo la tranquilidad, agrandando el miedo y ampliando el riesgo al que se ven expuestos los indígenas.

1.6. Asimismo, la tutelante sostuvo que el Gobierno Nacional ha otorgado diversas licencias para el inicio de proyectos de exploración y extracción en el territorio ancestral del Pueblo Nasa, lo que ha lesionado los intereses de la comunidad indígena al promover el despojo de tierra, su aniquilamiento físico y cultural y la reducción de su autonomía.

1.7. Concluyó que, al vivir en un campo de batalla, los indígenas enfrentan obstáculos para cultivar sus productos, acceder a los recursos naturales de los que depende su subsistencia y transmitir sus prácticas, valores y enseñanzas culturales a las nuevas generaciones. Esta situación, en resumen, amenaza la supervivencia física y cultural de todo el pueblo.

1.8. Teniendo en cuenta los anteriores hechos, la representante legal de la ACIN interpuso la tutela que se revisa por una presunta vulneración a los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al debido proceso de los indígenas del Pueblo Nasa beneficiarios de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. Solicitó (i) un cese al fuego bilateral por parte del Ejército y la guerrilla de las FARC-EP; (ii) el cumplimiento estricto de las medidas cautelares referidas; (iii) el funcionamiento efectivo de los esquemas de protección de ocho (8) líderes indígenas<sup>8</sup>; (iv) debida atención a cinco (5) concejeros indígenas<sup>9</sup>; (v) celeridad en los procesos de evaluación de los líderes y lideresas que solicitaron protección, pero que carecen actualmente de ella, y (vi) un mayor control estatal sobre la minería ilegal y el narcotráfico en el norte del Cauca, pues son estos negocios los que, a su juicio, atraen y justifican el accionar de grupos armados al margen de la ley en la zona.

## **2. Respuesta de las entidades accionadas**

### 2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

2.1.1. Mediante escrito del doce (12) de junio de dos mil quince (2015)<sup>10</sup>, la Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>11</sup> dio respuesta a la acción de tutela. Informó que (i) la Dirección que dirige se encarga de coordinar el seguimiento a la implementación de las medidas cautelares que la CIDH le solicita al Estado colombiano; (ii) la CIDH no determina, ni puede determinar, la forma

---

<sup>8</sup> Los señores Alcibiades Escué, Germán Valencia Medina, Rangel Geovany Yule, Luis Danilo Secue, Nelson Lemus, Marcos Pechene, Yohiner Medina y Jesús Tombe. De estas ocho (8) personas, sólo tres (3) son beneficiarios de las medidas cautelares 195/05 o 301/08.

<sup>9</sup> Los señores Eliseo Ipia, Luz Eyda Julicué Gómez (la representante legal de la ACIN), Luz Mariana Canas, Luz Mila Campo y Edgar Raúl Ibáñez. De estas cinco (5) personas, ninguna es beneficiaria de las medidas cautelares 195/05 y 301/08.

<sup>10</sup> Ver los folios 99 al 111.

<sup>11</sup> La señora Mónica Fonseca Jaramillo.

en que se tienen que cumplir las medidas cautelares que ella ordena y, por lo tanto, este es un asunto de derecho interno; (iii) las medidas cautelares se refieren a casos concretos, particularizados y con beneficiarios determinados, por lo que las situaciones que no tengan relación con estos asuntos, o que no competan al universo de beneficiarios, no pueden ser estudiadas dentro del cumplimiento de dichas medidas, y (iv) las medidas materiales de protección, cuyo trámite le corresponde a la Unidad Nacional de Protección, están sujetas a una evaluación periódica y sólo pueden ser modificadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) cuando varía el nivel de riesgo, según lo previsto en el Decreto 4912 de 2011<sup>12</sup>. Razón por la cual, el Ministerio de Relaciones Exteriores no puede implementar, modificar o retirar dichas medidas.

2.1.2. En relación con las medidas cautelares No. 195 de 2005, manifestó que se han llevado a cabo cuatro (4) reuniones de seguimiento y concertación atendiendo las solicitudes de sus beneficiarios, sin que estos hayan comunicado hechos recientes de riesgo o amenaza. En relación con las medidas cautelares No. 301 de 2008, indicó que se han llevado a cabo dos (2) reuniones de seguimiento y concertación atendiendo las solicitudes de sus beneficiarios, sin que estos hayan comunicado hechos recientes de riesgo y/o amenaza. Y, finalmente, respecto a las medidas cautelares No. 255 de 2011, explicó que se ha llevado a cabo una (1) reunión de seguimiento y concertación atendiendo las solicitudes de sus beneficiarios, enviándose un informe especial a la CIDH con fecha del trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014), donde se aclaró el asesinato de Manuel Antonio Tumiñá Jenbuel y Daniel Coicué Julicue, perpetrados por grupos armados al margen de la ley.

2.1.3. Dicho lo anterior, argumentó que no debía concederse el amparo solicitado en la acción de tutela, puesto que la solicitud no hace alusión a una afectación directa y concreta. Solicitó, además, la desvinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores del presente trámite.

## 2.2. Unidad Nacional de Protección

2.2.1. Mediante escrito fechado el dieciséis (16) de junio del año dos mil quince (2015)<sup>13</sup>, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Nacional de Protección<sup>14</sup> informó que la asignación de medidas de protección se realiza de acuerdo a un protocolo que contempla tres (3) etapas: (i) el Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información realiza un estudio sobre el nivel de riesgo, entrevistando al solicitante y recolectando los insumos requeridos con la colaboración de las distintas entidades estatales que tienen competencia en materia de seguridad (Policía Nacional, Ejército Nacional y Fiscalía General

---

<sup>12</sup> Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

<sup>13</sup> Folio 112 a 122.

<sup>14</sup> La señora María Jimena Yañez Gelvez.

de la Nación, entre otras); (ii) el Grupo de Valoración Preliminar determina el nivel de riesgo (ordinario, extraordinario o extremo) y recomienda la adopción de las medidas de protección que considera pertinentes, y (iii) la Secretaría Técnica del CERREM valida el nivel de riesgo y establece cuáles son las medidas de protección que efectivamente deben brindarse, comunicándole dicha decisión a la persona interesada.

2.2.2. Respecto al caso objeto de estudio, la Unidad Nacional de Protección hizo un recuento exhaustivo de las medidas de protección colectivas e individuales otorgadas a varios de los accionantes, anexando copia del convenio interadministrativo 229 de 2014 celebrado con la ACIN, junto con sus tres (3) modificaciones y única prórroga<sup>15</sup>.

2.2.3. Específicamente, indicó que el veintiocho (28) de diciembre de dos mil doce (2012) se entregaron cuatrocientas (400) dotaciones<sup>16</sup> a la guardia indígena<sup>17</sup> de los resguardos de Tacueyó, Jambaló, San Francisco y Toribio, según lo acordado con sus habitantes en una reunión sostenida el veintidós (22) de mayo de ese año. Asimismo, señaló que en ejecución del mencionado convenio 229 de 2014, se han llevado a cabo las siguientes actividades: (i) capacitación a doscientos ochenta (280) guardias indígenas en dos (2) escuelas diferentes como mecanismo de protección colectiva; (ii) contratación de una persona para coordinar la guardia de diecinueve (19) resguardos; (iii) suministro de cuatro (4) apoyos de transporte<sup>18</sup>; (iv) contratación de doce (12) guardias indígenas para nutrir los esquemas de protección individuales de seis (6) de los beneficiarios de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, quienes cuentan, además, con vehículos de protección<sup>19</sup>; (v) implementación de un fondo de protección de emergencia<sup>20</sup>; (vi) dotaciones para doscientos (200) guardias indígenas<sup>21</sup>, y (vii) suministro de mil (1000) botas de caucho, mil (1000) linternas, mil (1000) chalecos, mil (1000) gorras, cincuenta (50) radios de comunicación, un (1) radio base, tres (3) cámaras fotográficas y setecientos (700) minutos de celular.

<sup>15</sup> Su objeto principal fue “[a]unar esfuerzos humanos, económicos, técnicos y logísticos entre la ACIN y la UNP, con el fin de adelantar la operativización de la propuesta de protección a los líderes y autoridades tradicionales con enfoque colectivo y diferencial”. (redacción original). Según su cláusula quinta, el plazo original del convenio era hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil catorce (2014). Sin embargo, fue prorrogado en una ocasión hasta el treinta y uno (31) de enero de dos mil quince (2015). Folio 202 al 234.

<sup>16</sup> La Unidad Nacional de Protección no explicó en qué consistían tales dotaciones. Folios 114 y 115.

<sup>17</sup> La guardia indígena tiene el propósito de garantizar la seguridad de los líderes cuya vida o integridad está en riesgo. Para tal efecto, y en desarrollo de las obligaciones estatales de ofrecer un trato con enfoque colectivo y diferencial, la Unidad Nacional de Protección capacita y dota a los indígenas interesados en prestar este servicio, en lugar de contratar esquemas de seguridad privados, con el ánimo de preservar las tradiciones y la cultura de la comunidad. Así, por ejemplo, los guardias indígenas no portan armas de fuego, sino bastones de mando.

<sup>18</sup> La Unidad Nacional de Protección no explicó en qué consistían tales apoyos. Folio 115.

<sup>19</sup> Los señores Nelson Lemus (MC 195/05), Alcibiades Escué (MC 195/05), Luis Alberto Mensa (no registra como beneficiario de las medidas cautelares), Luis Danilo Secué (MC 301/08), Marcos Yule (no registra como beneficiario de las medidas cautelares) y Feliciano Valencia (MC 301/08). La Unidad de Protección señaló que los señores Luis Alberto Mensa y Marcos Yule son beneficiarios de las medidas cautelares. Sin embargo, esta información no corresponde con aquella entregada por la Cancillería.

<sup>20</sup> La Unidad Nacional de Protección no explicó en qué consistía tal fondo. Folio 206.

<sup>21</sup> La Unidad Nacional de Protección no explicó en qué consistía tal dotación. Folio 115.

2.2.4. Seguidamente, la Unidad de Protección hizo un listado de las medidas de protección individuales otorgadas a nueve (9) de los beneficiarios de las medidas cautelares proferidas por la CIDH<sup>22</sup>, así como a veintitrés (23) personas más que, no obstante no ser beneficiarios de dichas medidas, ni ser parte del presente proceso de tutela, son miembros del pueblo indígena Nasa<sup>23</sup>. Respecto a los cuarenta y dos (42) accionantes restantes, guardó silencio.

### 2.3. Presidencia de la República

Mediante escrito fechado el dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015), la Presidencia de la República<sup>24</sup> intervino para solicitar su desvinculación. Argumentaron que la Presidencia no tiene una competencia directa en la materia, exceptuando el acompañamiento que brindan a través de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a los espacios de seguimiento y concertación de las medidas cautelares que convoca el Ministerio de Relaciones Exteriores.

### 2.4. Ministerio del Interior

2.4.1. El dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015), el Director de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del interior<sup>25</sup>, respondió a la acción de tutela<sup>26</sup>. Informó que la dirección a su cargo ha asistido a las reuniones que ha convocado la Cancillería para hacerle seguimiento a las medidas cautelares de referencia, pero que, más allá de su obligación de brindar acompañamiento en la promoción de los derechos de esta población, el Ministerio del Interior no es competente para definir y ejecutar medidas de protección.

2.4.2. De acuerdo con lo anterior, y refiriéndose al cumplimiento de su mandato institucional, explicó que en julio de dos mil nueve (2009) se inició la construcción del Plan de Salvaguarda para el Pueblo Nasa, el cual fue

---

<sup>22</sup> De la suma total de cincuenta y un (51) accionantes, la Unidad Nacional de Protección remitió información únicamente respecto a nueve (9) de ellos: Alcibiades Escué, Edgar Raúl Ibáñez, Feliciano Valencia Medina, Gabriel Pavi, Germán Valencia Medina, Luis Danilo Secué Pavi, Nelson Lemus, Rangel Giovanni Yule Zape y Yohiner Medina Talaga. Folio 116 a 121. Las medidas de protección específicas de las que gozan estos sujetos serán descritas más adelante en el texto principal de esta providencia.

<sup>23</sup> Las veintitrés (23) personas de referencia son: Marcos Yule Yatacué, Luis Alberto Menza Yatacué, Carmen Rosa Quisakuillo, Flores Miro Noscue, Jose Albeiro Camayo, William Freis Camayo Oteca, Yermin Orlando Guejia, Sara María Trochez Mosquera, Harold Secué Pasu, Libia Lucely Sandoval, Ernesto Cunda Dauqui, Luciano Méndez Dagua, Carlos Antonio Yatacué, Maricel Palta, Wilinton Guetio Daza, Margarita Hilamo Mestizo, Abel Coicue, Héctor Favio Dicué Rengifo, Gersain Cuetia Dagua, Carlos Adelmo Cobo, Edgar Tumiña Jembuel, Alfredo Campo Lectamo, y Gustavo Orozco Talaga. Folio 116 a 121. Dado que estas personas no son beneficiarias de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, y tampoco hacen parte de la acción de tutela que se revisa, la Corte no considera necesario describir las medidas de protección de las que gozan.

<sup>24</sup> La intervención de la Presidencia se dio a través de la señora Martha Alicia Corssy Martínez.

<sup>25</sup> El señor Pedro Santiago Posada Arango.

<sup>26</sup> Pese haber dado respuesta, la contestación del Ministerio del Interior se entendió como extemporánea, pues fue radicada en el Tribunal Administrativo del Cauca el veintidós (22) de junio de dos mil quince (2015). Razón por la cual, no fue tenida en cuenta dentro de la sentencia que se profirió un día después. Folio 175 a 183.

ordenado por la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009<sup>27</sup>. Después de diversas reuniones, y de la celebración de varios convenios interadministrativos con el Concejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el Ministerio realizó el diagnóstico del pueblo, concertó una propuesta técnica, económica y presentó un documento final. Éste quedó por ser discutido en una Asamblea Indígena que estaba agendada para el último trimestre del año dos mil quince (2015). Surtido ese trámite, quedó por iniciarse la implementación del plan y el seguimiento al mismo.

### **3. Decisión del juez de tutela en primera y única instancia**

El Tribunal Administrativo del Cauca conoció del proceso en primera y única instancia, y mediante fallo proferido el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015), negó el amparo. A su juicio, la demanda de tutela no hace alusión a una violación o amenaza específica en contra de los derechos fundamentales de los beneficiarios de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH, pues si bien expone detalladamente la situación de violencia en la que vive el Pueblo Nasa al estar en una zona de conflicto armado, no precisa cuáles son las medidas de protección requeridas que se estiman como inefectivas, inidóneas o inexistentes.

### **4. Trámite surtido ante la Corte Constitucional**

4.1. Por considerar necesario obtener información complementaria para resolver el asunto, el diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016), el Despacho de la Magistrada ponente profirió un Auto de Pruebas, ordenando lo siguiente:

4.1.1. Al Ministerio del Interior, informar sobre el estado actual de aprobación del Plan de Salvaguarda para el Pueblo indígena Nasa, remitiendo copia actualizada del mismo.

4.1.2. Al Ministerio de Relaciones Exteriores, aportar (i) copia de las peticiones elevadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte de los beneficiarios de las medidas cautelares 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011; (ii) el texto de las Resoluciones mediante las cuales la Comisión le comunicó al Estado colombiano la necesidad de adoptar medidas de cautelares, y (iii) copia de los informes de cumplimiento presentados por dicha entidad ante la CIDH sobre las medidas descritas.

4.1.3. A la Unidad Nacional de Protección, aportar información sobre las medidas de protección otorgadas, rechazadas, en trámite y/o retiradas a las cuarenta y dos (42) personas que actúan en la tutela de referencia, y sobre las cuales no existe información<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>28</sup> Los señores y señoras Aaron Liponce, Adolfo Vivas Andela, Aida Marina Quilcué Vivas, Álvaro Jaime Muñoz Anacona, Álvaro Mejía Arias, Angelmiro Valencia, Arquimedes Vitonás, Carlos Alberto Sánchez,

4.1.4. Al Ejército y a la Policía Nacional, rendir concepto sobre la situación de orden público que se vive en el norte del departamento del Cauca, especificando aquella que se presenta en los Resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló.

4.1.5. A la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, rendir información sobre (i) los accionantes que han tenido problemas con las medidas de protección otorgadas o requeridas ante la Unidad Nacional de Protección, señalando su nombre completo y su documento de identidad; (ii) los inconvenientes en la concertación, suministro, ejecución, duración y retiro de las anteriores medidas, y (iii) el tipo de hostigamientos o amenazas que dichas personas han sufrido contra su vida e integridad después de recibir medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección, así como las condiciones en las que se desarrollaron tales hechos, la fecha de su ocurrencia y la afectación que generaron.

4.1.6. A la Organización Nacional Indígena de Colombia, al Concejo Regional Indígena del Cauca, a la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, y a las Facultades de Derecho, Antropología e Historia de la Universidad de los Andes, de la Universidad del Rosario, de la Universidad Nacional, de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, de la Universidad del Cauca, de la Universidad del Valle y de la Universidad ICESI, a rendir concepto sobre (i) las principales características culturales, sociales e históricas del pueblo indígena Nasa, y (ii) la afectación que han sufrido como consecuencia del conflicto armado interno, así como la posición que han asumido frente a éste.

## **5. Respuesta de las entidades oficiadas y las personas requeridas en el Auto de Pruebas.**

### *5.1. Ministerio del Interior*

El día veintiséis (26) de enero de dos mil dieciséis (2016), el Director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior<sup>29</sup> respondió a la solicitud formulada en el Auto de Pruebas, describiendo el proceso de creación del Plan de Salvaguarda para el Pueblo Nasa. Específicamente, señaló que durante los meses de octubre y noviembre de dos mil catorce (2014), se revisó y ajustó un documento final, el cual será validado en una

---

Daniel Piñacué Achicue, Demetrio Moya Obispo, Elides Pechene Ipia, Eliseo Ipia, Emigdio Velasco Calambas, Ernesto Perafán Echeverri, Ezequiel Vitoñas, Gelmis Chate, Gilberto Muñoz Coronado, Gilberto Yafue Villano, Héctor Arias, Hermes Vitelio Menza, Herminson Pertiaga García, Jesús Javier Chávez Yondapiz, Jesús Tombe, Jorge Caballero Fula, José Francisco Zambrano, Libia Armida Paz Mamián, Luis Alberto Guetoto Alos, Luis Alfredo Acosta Zapata, Luis Yonda, Luz Eyda Julicué Gómez, Luz Mariana Canas, Luz Mila Campo, Marciana Quira, Marcos Pechene, Marlitt Puscus Mamián, Miliciades Musice, Óscar Cuchillo, Patricio Pertiaga Poiroma, Pedro Teófilo Maca, Plinio Trochez, Rodrigo Hernán Quira Aguilar y Vicente Otero.

<sup>29</sup> El señor Pedro Santiago Posada Arango.

asamblea indígena que, pese a contar desde septiembre de dos mil quince (2015) con una propuesta técnica y financiera para su ejecución, no ha tenido lugar.

## 5.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

5.2.1. El mismo veintiséis (26) de enero, la Directora de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>30</sup>, respondió al Auto de Pruebas haciendo un resumen de las acciones realizadas por dicha entidad como ente coordinador de la respuesta estatal frente a las medidas cautelares decretadas por la CIDH.

5.2.2. En relación con la medida cautelar No. 195 de 2005, informó que los (9) beneficiarios son líderes de la ACIN y fueron representados ante la Comisión por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Al momento de solicitar las medidas cautelares de referencia, indicaron lo siguiente: (i) varios bienes de los indígenas Nasa fueron irregularmente ocupados por grupos armados; (ii) algunos comuneros ubicados en Jambaló y Toribio sufrieron allanamientos y detenciones presuntamente ilegales; (iii) grupos armados bloquearon el ingreso de alimentos a las comunidades del Alto Naya; (iv) varios líderes, autoridades, comuneros y guardias indígenas han sido objeto de amenazas y señalamientos por parte de los actores armados presentes en el norte del Cauca<sup>31</sup>; (v) existe un plan de las FARC-EP para asesinar a cinco (5) líderes indígenas, y (vi) según la interpretación que tienen los indígenas sobre algunos artículos noticiosos, se había señalado reiteradamente a los Nasa de ser auxiliares de las FARC-EP, lo cual es falso y los pone en grave peligro.

5.2.3. Asimismo, la Cancillería aportó copia de los informes enviados por el Estado Colombiano a la CIDH en relación con el cumplimiento de la medida cautelar No. 195 de 2005. En estos informes, se sostiene, entre otros, lo siguiente: (i) el incremento del pie de fuerza del Ejército Nacional, a través de sus batallones de Alta Montaña, no constituye una fuente de riesgo sino, por el contrario, un intento legítimo y necesario para recuperar el control sobre las zonas afectadas por el conflicto armado interno, desarticulando a los grupos armados que allí delinquen<sup>32</sup>; (ii) la Fiscalía General de la Nación inició tres (3) investigaciones por los delitos de secuestro y amenazas contra los líderes de la ACIN<sup>33</sup>; (iii) el plan para asesinar a los cinco (5) líderes indígenas fue

<sup>30</sup> La señora Mónica Fonseca Jaramillo.

<sup>31</sup> En un comunicado posterior dirigido a la CIDH, el Colectivo José Alvear Restrepo denunció que desde el dos mil diez (2010), el Bloque Central de la organización criminal Águilas Negras declaró objetivo militar a la ACIN. Véase el anexo A.2. incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>32</sup> Véase el informe del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006) en el anexo A.3., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>33</sup> Véase el informe del once (11) de mayo de dos mil once (2011) en el anexo A.4., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

desarticulado por la Fuerza Pública<sup>34</sup>; (iv) nunca se ha tildado a los indígenas de ser auspiciadores de la guerrilla, sino que, por el contrario, se denunció públicamente cómo la insurgencia ejercía un control irregular sobre ellos en grave detrimento de sus intereses<sup>35</sup>; (v) el entonces Ministerio del Interior y de Justicia entregó cinco (5) medios de comunicación y tres (3) apoyos de transporte a los líderes de la ACIN<sup>36</sup>; (vi) en el transcurso del dos mil trece (2013), el Ejército realizó varias capacitaciones en derechos humanos y derecho internacional humanitario a las tropas presentes en el departamento del Cauca, incluyendo cinco (5) talleres y/o charlas específicas sobre temas indígenas<sup>37</sup>; (vii) la Unidad Nacional de Protección ha otorgado medidas de protección individuales y colectivas a los nueve (9) líderes en mención, suministrándoles vehículos corrientes, vehículos blindados, chalecos antibalas, medios de comunicación celular y guardias indígenas como hombres de protección, entre otros<sup>38</sup>; (viii) el Ejército Nacional ha adelantado campañas para prevenir el reclutamiento forzado de menores indígenas<sup>39</sup>; (ix) la Policía Nacional se encuentra combatiendo la minería ilegal y, en desarrollo de dicha tarea, ha destruido, suspendido, intervenido y cerrado diversas minas, incautando maquinaria e insumos, y deteniendo a las personas que realizan esta actividad sin los permisos suficientes<sup>40</sup>.

5.2.4. Teniendo en cuenta los anteriores hechos, la Cancillería le solicitó a la CIDH levantar la medida cautelar No. 195 de 2005.

5.2.5. En relación con la medida cautelar No. 301 de 2008, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que los treinta y dos (32) líderes y asesores del CRIC beneficiarios de tal medida fueron representados ante la CIDH por la ONIC y el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. En la solicitud de medidas cautelares, las mencionadas organizaciones argumentaron que los indígenas requerían protección urgente, puesto que, además de las varias masacres y hostigamientos que han sufrido a lo largo de su historia, en el dos

<sup>34</sup> Véase el informe del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006) en el anexo A.3., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>35</sup> Véase el informe del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006) en el anexo A.3., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>36</sup> Cabe resaltar que antes de la creación de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y de Justicia era la entidad encargada de suministrar los esquemas de protección requeridos por la población colombiana que tenía un nivel de riesgo superior al ordinario. Véase el informe del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006) en el anexo A.3., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>37</sup> Véase el informe del tres (3) de junio de dos mil catorce (2014) en el anexo A.5., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>38</sup> Véase los informes del nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) y del seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015) en los anexos A.6. y A.7., incluidos en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>39</sup> Véase el informe del nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) en el anexo A.6., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>40</sup> Véase los informes del nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) y del seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015) en los anexos A.6. y A.7., incluidos en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

mil ocho (2008) fueron asesinados seis (6) de sus líderes, dos (2) comuneros desaparecieron y uno (1) fue víctima de atentados contra su vida e integridad, por hechos atribuibles al Ejército Nacional, a las Águilas Negras, a la organización “Campesino Embejucados del Cauca” y a la “Asociación de Colombianos en Defensa de la Patria”<sup>41</sup>; (iii) pese a estar cobijados por las medidas cautelares, varios concejeros del CRIC han sufrido nuevos ataques y amenazas, como es el caso de los señores y señoras Álvaro Muñoz, Emigdio Velasco Calambas, Alfredo Acosta Zapata, Libia Arminda Paz y Aida Marina Quilcué, quienes presentaron las denuncias respectivas por encontrar que su vida e integridad estaba en peligro<sup>42</sup>, y (iv) debido al fuego cruzado entre las Fuerzas Armadas y los grupos armados al margen de la ley, murieron seis (6) guardias indígenas en el transcurso del año dos mil diez (2010)<sup>43</sup>.

5.2.6. Seguidamente, la Cancillería aportó copia de los informes enviados por el Estado colombiano a la Comisión Interamericana en relación con el cumplimiento de las medidas cautelares No. 301 de 2008. En estos informes, se sostiene, entre otros, lo siguiente: (i) los treinta y dos (32) beneficiarios han recibido medidas de protección por parte del entonces Ministerio del Interior y de Justicia<sup>44</sup> y la Unidad Nacional de Protección, quienes celebraron con el CRIC los convenios respectivos a efectos de suministrarles vehículos convencionales y blindados, medios de comunicación satelital y celular, apoyos de combustible, apoyos de transporte, chalecos antibalas, tiquetes aéreos, apoyos de reubicación temporal y guardias indígenas como hombres de protección<sup>45</sup>, y (ii) los ataques y amenazas contra los beneficiarios han sido puestos en conocimiento de las autoridades competentes, quienes han iniciado las investigaciones respectivas<sup>46</sup>.

5.2.7. A propósito de la medida cautelar No. 255 de 2011, la Cancillería informó que los habitantes de los cuatro (4) resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló fueron representados ante la Comisión por el CRIC. De acuerdo con dicha organización, se estima que para el dos mil once (2011) la población total ascendía a la suma de cuarenta y un mil seiscientos dos (41,602) indígenas, distribuidos así: nueve mil ciento noventa (9190) en el Resguardo de Toribio, siete mil setecientos diez (7710) en el Resguardo de

<sup>41</sup> Véase la solicitud de medidas cautelares en el anexo B.1., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>42</sup> Véanse los informes presentados por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo ante la CIDH el primero (1º) de marzo de dos mil diez (2010) y el dieciocho (18) de noviembre del mismo año, en los anexos B.2. y B.4., respectivamente, incluidos en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>43</sup> Véase el informe presentado por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo ante la CIDH el dieciocho (18) de noviembre de dos mil diez (2010) en el anexo B.4., incluidos en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>44</sup> Cabe resaltar que antes de la creación de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y de Justicia era la entidad encargada de suministrar los esquemas de protección requeridos por la población colombiana con un nivel de riesgo superior al ordinario.

<sup>45</sup> Véanse los informes presentados por la Cancillería ante la CIDH el diez (10) de marzo de dos mil nueve (2009), el ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012) y el veintisiete (27) de noviembre del mismo año, en los anexos B.5. B.8. y B.9., respectivamente, incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>46</sup> *Ibíd.*

San Francisco, ocho mil ochocientos (8800) en el Resguardo Tacueyó y quince mil novecientos dos (15902) en el Resguardo de Jambaló<sup>47</sup>. Según manifestó el CRIC en la solicitud de medidas cautelares, todos ellos eran víctimas del fuego cruzado en las zonas rurales y urbanas, detonación de carros bomba y otros artefactos explosivos en plazas públicas, masacres, asesinatos selectivos, reclutamiento forzado de menores, heridas por armas de fuego y aparatos explosivos y destrucción de viviendas y establecimientos públicos<sup>48</sup>. No obstante recibir medidas cautelares, siguieron siendo objeto de nuevos atentados, dentro de los cuales sobresalen los asesinatos de los señores Luis Ever Casamachín Yule<sup>49</sup>, Rafael Mauricio Girón Ulchur<sup>50</sup>, Milciades Trochez Conda<sup>51</sup>, Manuel Antonio Tumiñá Jenbuel<sup>52</sup> y Daniel Coicué Julicue<sup>53</sup>.

5.2.8. Por último, la Cancillería le informó a la Corte las actividades desarrolladas por el Estado colombiano a efectos de dar cabal cumplimiento a las medidas cautelares No. 255 de 2011. Sobre el particular, indicó que (i) el gobierno viene trabajando mancomunadamente con las organizaciones indígenas en la construcción del Programa de Garantías y el Plan de Salvaguarda para el Pueblo Nasa, según lo ordenó la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009<sup>54</sup>; (ii) el Ejército Nacional ha aumentado su pie de fuerza en la zona donde quedan ubicados los cuatro (4) resguardos de referencia, realizando actividades para neutralizar campos minados, desactivar artefactos explosivos y neutralizar laboratorios de droga<sup>55</sup>; (iii) la Fiscalía General de la Nación ha dado inicio a más de cuarenta (40) investigaciones penales por los

<sup>47</sup> Véase el informe que presentó el CRIC ante la CIDH el once (11) de septiembre de dos mil once (2011) en el anexo C.4.2. incluido en el CD que adjuntó la Cancillería a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>48</sup> Véanse los informes que presentó el CRIC ante la CIDH el nueve (9) de julio de dos mil once (2011) y el once (11) de septiembre del mismo año, en los anexos C.4.2. y C.4.3., incluidos en el CD que adjuntó la Cancillería a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>49</sup> Véase el comunicado de prensa emitido por la CIDH el cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011), donde condenó el asesinato de Luis Ever Casamachín Yule e instó al Estado colombiano a cumplir cabalmente las medidas cautelares No. 255 de 2011, así como a iniciar las investigaciones correspondientes para esclarecer los hechos y procesar a los responsables de tal crimen. El comunicado se encuentra en el anexo C.2., incluido en el CD que adjuntó la Cancillería a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>50</sup> Véase el comunicado de prensa emitido por la CIDH, donde la organización condenó el asesinato de Rafael Mauricio Girón Ulchur e instó al Estado colombiano a cumplir cabalmente las medidas cautelares No. 255 de 2011, así como a iniciar las investigaciones correspondientes para esclarecer los hechos y procesar a los responsables de tal crimen. El comunicado se encuentra en el anexo C.3., incluido en el CD que adjuntó la Cancillería a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>51</sup> Véanse los informes que presentó el CRIC ante la CIDH el trece (13) y veintiséis (26) de enero de dos mil doce (2012), así como el comunicado de prensa que expidió dicho Concejo el doce (12) de enero del mismo año, en los anexos C.4.7. C.4.8. y C.4.10., incluidos en el CD que adjuntó la Cancillería a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>52</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el trece (13) de noviembre de dos mil catorce (2014) en el anexo C.16., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011) en el anexo C.5., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>55</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012) en el anexo C.7., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

delitos cometidos contra los habitantes de los resguardos protegidos<sup>56</sup>; (iv) la Unidad Nacional de Protección le ha suministrado a la guardia indígena cuatrocientas (400) botas de caucho, cuatrocientos (400) bastones de mando, cuatrocientos (400) machetes, cuatrocientas (400) cantimploras, cuatrocientas (400) linternas, cuatrocientas (400) capas, cuatrocientos (400) chalecos distintivos y cuatrocientos (400) equipos de camping, y le ha entregado a los resguardos dieciséis (16) radios de comunicación, apoyos de transporte y capacitaciones sobre derechos humanos<sup>57</sup>; (v) la Fuerza Pública ha capturado a más de cincuenta y dos (52) integrantes de la guerrilla de las Farc-EP, que delinquirían en los cuatro (4) resguardos protegidos<sup>58</sup>; (vi) en lugar de ser una fuente de riesgo, el Ejército y la Policía Nacional buscan cumplir con su mandato legal y constitucional de preservar el orden y la paz en las comunidades afectadas por la violencia, y (vii) no obstante lo anterior, la presencia de la fuerza pública y, en especial, del Ejército, sigue siendo rechazada por las comunidades indígenas, quienes en los últimos años han arremetido violentamente contra ellos, solicitando su salida del territorio.<sup>59</sup>

### 5.3. Unidad Nacional de Protección

5.3.1. El viernes veintidós (22) de enero del presente año, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Protección<sup>60</sup> rindió información sobre las medidas de protección otorgadas a las cuarenta y dos (42) personas cuyos datos fueron solicitados en el Auto de pruebas. Sumándoles los siete (7) ciudadanos sobre los cuales ya se había pronunciado la entidad en la contestación a la acción de tutela, la Sala sintetizará los datos obtenidos sobre la totalidad de los cincuenta y un (51) accionantes en los términos siguientes:

#	Nombre	Cédula	Beneficiario	Reporte de la UNP
1	Aaron Liponce	76341029	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
2	Adolfo Vivas Andela	4723245	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
3	Aida Marina	34562690	MC 301/08	Seis (6) guardias indígenas son sus hombres de protección y

<sup>56</sup> Véanse los informes que le presentó la Cancillería a la CIDH el dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012) y el veintinueve (29) de agosto del mismo año en los anexos C.7. y C.11., incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>57</sup> Véanse los informes que le presentó la Cancillería a la CIDH el veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012), el tres (3) de julio del mismo año y el veinte (20) de febrero del dos mil trece (2013), en los anexos C.8., C.9. y C.13., incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>58</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el primero (1º) de agosto de dos mil trece (2013) en el anexo C.15., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>59</sup> Véanse los informes que le presentó la Cancillería a la CIDH el catorce (14) de agosto de dos mil doce (2012) y el primero (1º) de agosto de dos mil trece (2013), en los anexos C.10. y C.15., incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>60</sup> La señora María Jimena Yañez Gelves.

	Quilcué Vivas			cuenta con dos (2) vehículos blindados, tres (3) medios de comunicación y dos (2) chalecos antibalas
4	Alcibiades Escué	Información no suministrada	MC 195/05	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional, dos (2) guardias indígenas como hombres de protección, un (1) chaleco antibalas y un (1) medio de comunicación
5	Algemirol Valencia Vigente	76258806	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
6	Álvaro Jaime Muñoz Anacona	4753400	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
7	Álvaro José Mejía Arias	79315358	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
8	Arquímedes Vitonás	Información no suministrada	MC 195/05	Es beneficiario del Convenio 325 de 2015, donde se formaron doscientos (200) guardias indígenas
9	Carlos Alberto Sánchez	10532658	MC 301/08	Tiene un (1) chaleco antibalas, un (1) medio de comunicación y un (1) subsidio de transporte de dos (2) SMMLV
10	Daniel Piñacué Achicue	1472741	MC 301/08	Cuenta con un (1) vehículo blindado, un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco antibalas y un (1) guardia indígena como hombre de protección
11	Demetrio Moya Obispo	4700610	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
12	Edgar Raúl Ibáñez	Información no suministrada	Nombre consignado en la tutela	No cuenta con medidas de protección
13	Elides Pechene Ipia	Información no suministrada	MC 301/08	Es beneficiario del Convenio 325 de 2015, donde se formaron doscientos (200) guardias indígenas
14	Eliseo Ipia	4692817	Nombre consignado en la tutela	Cuenta con un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco antibalas y un (1) subsidio de transporte de uno punto cinco

				(1.5) SMMLV
15	Emigdio Velasco Calambas	10720620	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
16	Ernesto Perafán Echeverri	76305519	MC 301/08	Cuenta con un (1) vehículo blindado, subsidio de combustible, un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco antibalas y un (1) guardia indígena como hombre de protección y conductor
17	Ezequiel Vitonás Talaga	10482115	MC 195/05	Tuvo un (1) vehículo blindado hasta diciembre de dos mil quince (2015)
18	Feliciano Valencia Medina	Información no suministrada	MC 301/08	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional, dos (2) guardias indígenas como hombres de protección, un (1) chaleco antibalas, apoyo de transporte y un (1) medio de comunicación
19	Gabriel Pavi	Información no suministrada	MC 195/05	Tiene medidas de protección y la Unidad va a realizar la reevaluación del nivel de riesgo
20	Gelmis Chate	4687459	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
21	Germán Valencia Medina	Información no suministrada	Nombre consignado en la tutela	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional, dos (2) guardias indígenas como hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas
22	Gilberto Muñoz Coronado	14882225	MC 195/05	Cuenta con un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco antibalas y un (1) subsidio de transporte de dos (2) SMMLV
23	Gilberto Yafue Villano	76229094	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
24	Héctor León Arias Urrea	4672786	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
25	Hermes Vitelio Menza	4647584	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección y cuenta con un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco antibalas y un (1) subsidio de transporte de uno punto cinco

				(1.5) SMMLV
26	Herminson Pertiaga García	4779975	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
27	Jesús Javier Chávez Yondapiz	4727955	MC 301/08	Un (1) guardia indígena como hombre de protección. No fue posible el suministro de más medidas de protección por falta de disponibilidad del interesado
28	Jesús Tombe Pilcue	4692688	Nombre consignado en la tutela	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección y cuenta con un (1) chaleco antibalas y un (1) medio de comunicación. Comparte un esquema de protección, que consiste en dos (2) vehículos convencionales, con los señores y señoras Marcos Pechene Calambas, Jorge Eduardo Betancourt Conda, Lida Emilse Paz Labio y José Mariana Pilcué Quiguanas
29	Jorge Caballero Fula	19193712	MC 301/08	Falleció y se desconoce la causa
30	José Francisco Zambrano	4721852	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
31	José Vicente Otero Chate	79543488	MC 301/08	Cuenta con un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco antibalas, un (1) subsidio de transporte de dos (2) SMMLV y un (1) guardia indígena como hombre de protección
32	Libia Armida Paz Mamián	25634134	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección <sup>61</sup>
33	Luis Alberto Guetoto Alos	4645939	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
34	Luis Alfredo	4653172	MC 301/08	Cuenta con un (1) vehículo blindado, dos (2) guardias

<sup>61</sup> La Unidad Nacional de Protección reportó que el estudio de seguridad practicado a la señora Paz dio como resultado un nivel de riesgo que no ameritaba medidas de protección. Sin embargo, la accionante figura dentro del Convenio 332 de 2015, celebrado entre la UNP y el CRIC, en virtud del cual se le asignó un guardia indígena como hombre de protección. Este Convenio será resumido más adelante.

	Acosta Zapata			indígenas como hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas
35	Luis Aureliano Yonda Copaque	16741445	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
36	Luis Danilo Secué Pavi	Información no suministrada	MC 301/08	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional
37	Luz Eyda Julicué Gómez	25364451	Nombre consignado en la tutela	No se le ha hecho estudio de seguridad
38	Luz Mariana Canas	25331706	Nombre consignado en la tutela	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional, dos (2) guardias indígenas como hombres de protección, un (1) chaleco antibalas y un (1) medio de comunicación
39	Luz Mila Campo	Información no suministrada	Nombre consignado en la tutela	No se le ha hecho estudio de seguridad
40	Marciana Quira Calapsu	48632278	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
41	Marcos Pechene Calamba	4692608	Nombre consignado en la tutela	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección y cuenta con un (1) chaleco antibalas y un (1) medio de comunicación. Comparte un esquema de protección, que consiste en dos (2) vehículos convencionales, con los señores y señoras Jesús Tombé Pilcué, Jorge Eduardo Betancourt Conda, Lida Emilse Paz Labio y José Mariana Pilcué Quiguanas
42	Marlitt Puscus Mamián	34565957	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
43	Miliciades Musice	Información no suministrada	MC 195/05	Es beneficiario del Convenio 325 de 2015, donde se formaron doscientos (200) guardias indígenas
44	Nelson Lemus	Información no	MC 195/05	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional, dos

		suministrada		(2) guardias indígenas como hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas
45	Óscar Cuchillo	Información no suministrada	MC 195/05	Es beneficiario del Convenio 325 de 2015, donde se formaron doscientos (200) guardias indígenas
46	Patricio Pertiaga Poiroma	76339732	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
47	Pedro Teófilo Maca Puscus	10529148	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
48	Plinio Trochez	Información no suministrada	MC 195/05	Es beneficiario del Convenio 325 de 2015, donde se formaron doscientos (200) guardias indígenas
49	Rangel Giovani Yule Zape	Información no suministrada	Nombre consignado en la tutela	Cuenta con un (1) vehículo de protección convencional, dos (2) guardias indígenas como hombres de protección, un (1) medio de comunicación y un (1) chaleco antibalas
50	Rodrigo Hernán Quira Aguilar	76330191	MC 301/08	Un (1) guardia indígena es su hombre de protección
51	Yohiner Medina Talaga	Información no suministrada	Nombre consignado en la tutela	Las medidas de protección solicitadas están en estudio por parte del CERREM

5.3.2. La Unidad Nacional de Protección explicó que cuatro (4) de los nueve (9) beneficiarios de las medidas cautelares 195 de 2005 decretadas por la CIDH, gozan de una medida de protección colectiva (guardia indígena), y no de una individual, puesto que así lo acordaron directamente las partes interesadas<sup>62</sup>.

5.3.3. Finalmente, con el propósito de evidenciar el trabajo que ha realizado el Gobierno Nacional y la fuerza pública a favor del Pueblo Nasa, la Unidad Nacional de Protección anexó copia de los siguientes tres (3) convenios suscritos con la ACIN y con el CRIC: Convenio 229 de 2014 (ya citado y

<sup>62</sup> Estas personas, son los señores Arquimedes Vitonás, Plinio Trochez, Miliciades Musice y Óscar Cuchillo, quienes figuran como beneficiarios del Convenio 325 de 2015, celebrado entre la UNP y la ACIN, y a través del cual fueron formados más de doscientos (200) guardias indígenas. Ver folios 97 al 103 del segundo cuaderno.

resumido en párrafos anteriores)<sup>63</sup>, Convenio 325 de 2015<sup>64</sup> y Convenio 332 de 2015<sup>65</sup>.

5.3.4. En desarrollo del Convenio 325 de 2015, la Unidad ha realizado las siguientes acciones: (i) análisis de riesgo colectivo; (ii) protección a dos (2) escuelas indígenas; (iii) implementación de un fondo de protección de emergencia para los líderes que lo requieran; (iv) entrega de setecientas (700) botas de caucho, setecientas (700) linternas, setecientas (700) chalecos antibalas y setecientas (700) gorras; (v) dos (2) antenas repetidoras de telefonía celular; (vi) formación a doscientos (200) guardias indígenas<sup>66</sup>; (vii) esquemas individuales de protección para catorce (14) líderes indígenas en temas de seguridad<sup>67</sup>, los cuales incluyen medios de transporte para ellos y sus familias.

5.3.5. En desarrollo del Convenio 332 de 2015, la Unidad Nacional de Protección destinó los recursos necesarios para la implementación de una guardia indígena compuesta por treinta y cuatro (34) personas y encargada de la seguridad de treinta y un (31) líderes<sup>68</sup>. Para tal efecto, entregó treinta y cuatro (34) botas de caucho, treinta y cuatro (34) chalecos distintivos, treinta y cuatro (34) carnets, treinta y cuatro (34) gorras, treinta y cuatro (34) capas y treinta y cuatro (34) chontas (o bastones de mando).

---

<sup>63</sup> Su objeto fue “[a]unar esfuerzos humanos, económicos, técnicos y logísticos entre la ACIN y la UNP, con el fin de adelantar la operativización de la propuesta de protección a los líderes y autoridades tradicionales con enfoque colectivo y diferencial”. Según la cláusula quinta del Convenio, su plazo de ejecución iba hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil catorce (2014). Sin embargo, este plazo fue prorrogado hasta el treinta y uno (31) de enero del dos mil quince (2015). Ver folios 95 y 96 del segundo cuaderno.

<sup>64</sup> Su objeto fue “[a]unar esfuerzos humanos, económicos, técnicos y logísticos entre la ACIN y la UNP, con el fin de desarrollar la propuesta de protección y fortalecimiento de las comunidades del norte del Cauca las cuales son sujeto del conflicto armado igual la protección a los líderes y autoridades tradicionales con enfoque colectiva y diferencial a quienes el CERREM ha ordenado medidas de protección individual y colectivo” (redacción original). Según la cláusula quinta del Convenio, su plazo de ejecución iba hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil quince (2015). Ver folios 97 al 103 del segundo cuaderno.

<sup>65</sup> Su objeto fue “[...] posibilitar el entorno protectivo de los dirigentes indígenas del CRIC, de conformidad con las recomendaciones del CERREM, en cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano y atendiendo la solicitud de Medidas Cautelares realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. || La población objeto de este Convenio es la protección de treinta y un (31) líderes indígenas del CRIC, que a su vez son beneficiarios de Medidas Cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [...]” (redacción original). Según la cláusula séptima del Convenio, su plazo de ejecución iba hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil quince (2015). Ver folios 103 al 106 del segundo cuaderno.

<sup>66</sup> Aunque sobre este número no hay total claridad, pues en algunas partes del Convenio se dice que son cincuenta (50), en otras doscientas (200) y en otras doscientas cincuenta (250), se prefiere la segunda por estar escrita en letras y hacer parte de la cláusula segunda, donde se enlistan las obligaciones a cargo de la Unidad Nacional de Protección.

<sup>67</sup> Los señores Germán Valencia, Giovany Yule, Nelson Lemus, Marcos Yule, Danilo Secue, Gustavo Orozco, Crecencio Peteche, Mario Daicue, Feliciano Valencia, Alcibiades Escue, Luis Alberto Menza, Yohiner Medina, Marcos Pechene y Jesús Tombé.

<sup>68</sup> Dentro de los líderes indígenas beneficiados, se encuentra veintiocho (28) de los cincuenta y un (51) accionantes. Más precisamente, los señores y señoras Marciana Quira Calapsu, Rodrigo Hernán Quira Aguilar, Álvaro José Mejía Arias, Aida Marina Quilcué Vivas, Luis Alfredo Acosta Zapata, Carlos Alberto Sánchez, Luis Alberto Guetoto Alos, Ernesto Perafán Echeverri, Marlitt Puscus Mamián, Luis Aureliano Yonda Copaque, Emigdio Velasco Calambas, Hermes Vitelio Menza, Daniel Piñacué Achicue, Herminson Pertiaga García, José Francisco Zambrano, Demetrio Moya, Adolfo Vivas Andela, Héctor León Arias Urrea, Álvaro Jaime Muñoz Anacona, Pedro Teófilo Maca Puscus, Libia Armida Paz Mamián, José Vicente Otero Chaté, Aaron Liponce, Patricio Pertiaga Poiroma, Algemiroy Vicente Valencia, Gilberto Yafue Villano, Jesús Javier Chávez Yondapiz y Gelmis Chate.

#### 5.4. Ejército Nacional

5.4.1. El veinticinco (25) de enero de dos mil dieciséis (2016), el comandante encargado de la Fuerza Tarea Apolo<sup>69</sup> dio respuesta al Auto de Pruebas. Informó lo siguiente<sup>70</sup>: (i) el Ejército tiene presencia en el municipio de Toribio, donde están ubicados los cuatro (4) resguardos protegidos por la medida cautelar No. 255 de 2011, a través de la Brigada Móvil No. 14, la cual desarrolla operaciones de control territorial para proteger permanentemente a la población civil, sus bienes y los recursos del Estado; (ii) durante el último año, no se han registrado confrontaciones armadas que hayan afectado a ciudadanos y, por ende, la situación de orden público ha sido normal; (iii) los habitantes del municipio de Toribio han manifestado verbalmente que se encuentran conformes con las labores del Ejército; (iv) no hay reportes sobre minería ilegal en la zona, y (v) sí hay denuncias sobre narcotráfico y peticiones de la comunidad para ser incluida en programas de sustitución de cultivos ilícitos. Sobre este último punto, el Ejército llamó la atención sobre lo que denominaron un “posible conflicto de intereses dentro de las comunidades indígenas” relacionado con la erradicación de cultivos ilícitos, toda vez que algunos comuneros extraen de allí su sustento diario y han agredido a la Fuerza Pública cuando esta ha intentado erradicarlos.

5.4.2. Para sustentar lo anterior, el comandante encargado de la Fuerza Tarea Apolo anexó copia de las actas de los Consejos de Seguridad que fueron convocados por la alcaldía municipal de Toribio desde agosto de dos mil quince (2015) hasta la fecha, así como copia de los certificados de buen comportamiento que emitió la entidad territorial durante esos meses, calificando positivamente las gestiones adelantadas por el Ejército.

#### 5.5. Policía Nacional

El veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016), el jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos del Departamento de la Policía del Cauca<sup>71</sup> dio respuesta al Auto de Pruebas. Informó que, de acuerdo con los reportes entregados por la Seccional de Inteligencia del Cauca y el Centro de Investigaciones Criminológicas, la situación de orden público en los Resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló es normal. Señaló que no se han presentado hechos violentos por parte de los grupos armados ilegales que delinquen en la zona gracias, entre otros factores, al cese al fuego unilateral que decretó las FARC-EP en julio de dos mil quince (2015). Como resultado, sólo se ha registrado un caso de hurto y uno de lesiones personales en el último año.

#### 5.6. Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca

---

<sup>69</sup> El Coronel Rubiel Elías Cañón Cuervo.

<sup>70</sup> Ver la respuesta de la Fuerza Tarea Apolo en el folios 118 al 122 del segundo cuaderno.

<sup>71</sup> El Subteniente Solange Torres López.

5.6.1. El dos (2) de febrero de dos mil dieciséis (2016), la ACIN respondió al Auto de Pruebas informando lo siguiente<sup>72</sup>: (i) sólo dos (2) de los nueve (9) beneficiarios de la medida cautelar No. 195 de 2005 recibieron medidas de protección individuales por parte del Estado colombiano, a saber, los señores Nelson Lemus y Alcibiades Escué<sup>73</sup>; (ii) los siete (7) beneficiarios restantes han seguido siendo objeto de amenazas y, por ende, consideran que su vida e integridad están en riesgo; (iii) los treinta y dos (32) beneficiarios de la medida cautelar No. 301 de 2008 siguen siendo víctima de seguimientos, amenazas, estigmatizaciones, persecuciones y hostigamientos (la ACIN no precisa sus nombres); (iv) del conjunto de beneficiarios indeterminados pero determinables de la medida cautelar No. 255 de 2011, cinco (5) personas han recibido medidas de protección individuales, a saber, los señores Gustavo Orozco, Crecencio Peteche, Mario Baicue, Marcos Pechne y Jesús Tombe<sup>74</sup>; (v) varias de las personas que han recibido protección por parte del Estado, consistente en el suministro de vehículos convencionales o blindados, enfrentan problemas para hacer uso efectivo de los mismos, toda vez que la empresa encargada de su mantenimiento no realiza oportunamente el cambio de aceite, de llantas y de repuestos mecánicos<sup>75</sup>; (vi) para contrarrestar los problemas de seguridad, la guardia indígena ha adoptado diversos planes, dentro de los cuales se encuentra el Plan Minga en Resistencia y la propuesta de protección Yaja<sup>76</sup>, y (vii) los convenios celebrados entre la ACIN y la Unidad Nacional de Protección para financiar y ejecutar las medidas de protección individuales y colectivas han tenido problemas de ejecución, pues los desembolsos se hacen de manera tardía y no cubren todos los meses del año. Esto último deja desprotegida temporalmente a la comunidad. Adicionalmente, la Asociación precisó que para el dos mil dieciséis (2016) no se ha celebrado convenio alguno.

5.6.2. Para probar que los atentados continúan y que los líderes del Pueblo Nasa siguen en riesgo, la ACIN anexó un informe con el compilado de comuneros asesinados y amenazados desde el dos mil nueve (2009) hasta el dos mil catorce (2014)<sup>77</sup>. Durante esos cinco (5) años, fueron asesinados trescientos ocho (308) comuneros y doscientos diez (210) recibieron amenazas. La mayoría de los muertos eran jóvenes que tenían entre veinte (20) y treinta (30) años, pero también registran adultos mayores, niños de brazos y mujeres en estado de embarazo. La mitad de las personas amenazadas, por otro lado, son guardias indígenas que residen en los

<sup>72</sup> Ver la respuesta de la ACIN en el folios 189 al 231 del segundo cuaderno del expediente.

<sup>73</sup> Según indicó ACIN, estas dos (2) personas recibieron vehículos automotores, teléfonos celulares y protección individual por parte de la guardia indígena.

<sup>74</sup> Según indicó ACIN, estas cinco (5) personas recibieron vehículos automotores, teléfonos celulares y protección individual por parte de la guardia indígena.

<sup>75</sup> Específicamente, la ACIN afirma que las siguientes trece (13) personas enfrentan problemas con el mantenimiento de sus vehículos: Nelson Lemus, Alcibiades Escue, Danilo Secue, Crecencio Peteche, Mario Baicue, Marcos Pechene, Jesús Tombe, Luis Alberto Mensa, Germán Valencia, Rangel Giovanni Yule Zape, Yohiner Medina Talaga y Arcelio Silva.

<sup>76</sup> La ACIN no ofreció información suficiente para entender en qué consisten dichos planes y proyectos.

<sup>77</sup> Ver la respuesta de la ACIN en el folio 189 al 231 del segundo cuaderno.

resguardos de San Francisco, Toribio, Tacueyó y Jambaló. Así mismo, la ACIN señaló que en esos cinco (5) años ocurrieron ciento cincuenta y cuatro (154) masacres, treinta y dos (32) desplazamientos forzados, cuatrocientos veintinueve (429) comuneros resultaron heridos, veinticinco (25) desaparecieron, veintiséis (26) se suicidaron, cincuenta y cinco (55) menores fueron reclutados y tres (3) misiones médicas fueron atacadas.

5.6.3. Por último, la Asociación anexó unos panfletos proferidos por las FARC-EP, los Rastrojos, las Águilas Negras y otros grupos armados<sup>78</sup>, donde declaran objetivo militar a los líderes y guardias indígenas y, en especial, a aquellos miembros de la ACIN y del CRIC por considerar que (i) son aliados del bando enemigo (cualquiera que sea); (ii) roban tierras, y (iii) obstaculizan el progreso, dificultando el trabajo en las minas y obstruyendo las carreteras.

5.6.4. En resumen, el año donde más se reportaron hechos violentos, fue el dos mil nueve (2009), seguido del dos mil doce (2012) y del dos mil once (2011), en ese orden. Los ataques y amenazas provienen principalmente de las FARC-EP, del Ejército y de la Policía Nacional.

### *5.7. Universidad de los Andes*

El veintiuno (21) de enero del presente año, la Directora del Departamento de Antropología de la Universidad de los Andes<sup>79</sup> respondió al Auto de Pruebas, señalando que sin obtener copia del expediente de referencia, no podían emitir un concepto.

### *5.8. Universidad del Rosario*

El veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016), la Directora de la Oficina Jurídica del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario<sup>80</sup> respondió al Auto de Pruebas informando que, pese a su interés en la materia, no podían conceptuar, pues no contaban con un profesor disponible para tal efecto.

### *5.9. Organización Nacional Indígena de Colombia*

El tres (3) de febrero de dos mil dieciséis (2016), el Consejero Mayor de la ONIC<sup>81</sup> contestó al Auto de Pruebas, rindiendo concepto sobre las principales características del pueblo indígena Nasa, así como sobre las afectaciones que ha sufrido con ocasión del conflicto armado interno. Sus aportes serán integrados al cuerpo principal de esta Sentencia y, en especial, al acápite quinto.

### *5.10. Comisión Colombiana de Juristas*

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*,

<sup>79</sup> La señora Margarita Seje.

<sup>80</sup> La señora Catalina Lasso Ruales.

<sup>81</sup> El señor Luis Fernando Arias.

El tres (3) de febrero de dos mil dieciséis (2016), el director de la Comisión Colombiana de Juristas<sup>82</sup>, en conjunto con uno de sus investigadores<sup>83</sup>, contestó al Auto de Pruebas, rindiendo concepto sobre las principales características del pueblo indígena Nasa, así como sobre las afectaciones que ha sufrido con ocasión del conflicto armado interno. Sus aportes serán integrados al cuerpo principal de esta Sentencia y, en especial, al acápite quinto.

### *5.11. Instituto Colombiano de Antropología e Historia*

El cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016), la subdirectora científica del Instituto Colombiano de Antropología e Historia<sup>84</sup> contestó al Auto de Pruebas, rindiendo concepto sobre las principales características del pueblo indígena Nasa, así como sobre las afectaciones que ha sufrido con ocasión del conflicto armado interno. Sus aportes serán integrados al cuerpo principal de esta Sentencia y, en especial, al acápite quinto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Esta Sala de Revisión es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991<sup>85</sup>.

### **2. Presentación del caso, problema jurídico y esquema de solución**

2.1. La Corte Constitucional ha explicado que el juez de tutela tiene amplias facultades para interpretar las demandas de tutela y construir el problema jurídico del caso<sup>86</sup>, dada la informalidad de la acción y la necesidad de asegurar al máximo la eficacia de los derechos constitucionales. Además, ha señalado que esta facultad es más amplia en el caso de la Corte Constitucional, pues a este Tribunal le corresponde unificar la jurisprudencia en materia de interpretación de los derechos fundamentales. Con base en estas facultades, la Sala procede a presentar el caso y el problema jurídico a resolver.

---

<sup>82</sup> El señor Gustavo Gallón Giraldo.

<sup>83</sup> El señor Diego Balvino Chávez Chaves.

<sup>84</sup> La señora Marta Saade Granados.

<sup>85</sup> Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

<sup>86</sup> Sobre el carácter discrecional de la revisión ejercida en materia de tutela por la Corte Constitucional, así como sobre su facultad para delimitar el ámbito de sus pronunciamientos a la hora de resolver problemas jurídicos específicos, decidiendo no pronunciarse sobre algunos puntos de la demanda o, por el contrario, haciendo referencia a algunos no incluidos explícitamente en ella, se pueden consultar las consideraciones efectuadas en el Auto 031A de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), donde la Sala Plena resolvió una solicitud de nulidad presentada contra la Sentencia T-1267 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). También se puede consultar la Sentencia T-110 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa y S.P.V. Mauricio González Cuervo), donde la Sala Primera de Revisión reiteró las consideraciones anteriores.

2.2. El caso objeto de estudio le plantea a la Sala un serio desafío en la construcción del Estado multicultural, pluralista y diverso concebido por el Constituyente de mil novecientos noventa y uno (1991).

2.3. En efecto, estos principios obedecen al interés por incorporar a la identidad nacional los rostros de los pueblos indígenas que, desde tiempos ancestrales, habitan el país y enfrentan diversos obstáculos para lograr la eficacia de sus derechos, asumir sus destinos de manera autónoma y superar la discriminación que los ha marcado históricamente. La tutela objeto de estudio hace referencia, precisamente, a la situación de seguridad de todo el Pueblo Nasa.

2.4. Ahora bien, tanto la Corte Constitucional como la Comisión Interamericana han señalado que el Pueblo Nasa o Paez, en general, y algunos de sus líderes, en particular, han sido víctimas de acciones violentas en el contexto del conflicto armado interno y aún enfrentan amenazas constantes a sus derechos. En lo concerniente a la situación general del pueblo, desde el Auto 004 de 2009<sup>87</sup>, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional implementar un plan de salvaguarda, concertado con las comunidades Nasa, considerando el impacto diferencial que el conflicto ha tenido sobre su forma de vida, sus territorios y su autonomía. En el año dos mil once (2011), la CIDH dictó medidas cautelares de protección a favor de cuatro (4) resguardos y todos sus habitantes, indeterminados pero determinables.

2.5. En lo que tiene que ver con los líderes, la Comisión, en dos (2) oportunidades distintas (años dos mil cinco y dos mil nueve), ha considerado que existe un riesgo cierto para su integridad física y su vida, por lo que le ha ordenado al Estado colombiano implementar medidas para su protección.

2.6. En ese contexto, la Corte estudiará la acción de tutela presentada con el propósito de lograr que las medidas que desarrolla el Estado para la defensa del Pueblo Nasa y sus líderes sean adecuadas y efectivas. La tutela persigue, de un lado, la protección de los derechos de cincuenta y un (51) personas plenamente identificadas y, de otra, la de todos los habitantes de los resguardos de Toribío, San Francisco, Tacueyó y Jambaló. Es decir, de aproximadamente cuarenta y dos mil (42,000) indígenas nasa determinables, cuya vida, integridad personal, territorios y autonomía estarían en peligro por hechos asociados al conflicto armado interno, y que tienen lugar o impactan su territorio ancestral, ubicado en el norte del departamento del Cauca.

2.7. Por su parte, las autoridades estatales vinculadas a este trámite aseguran que han cumplido plenamente las órdenes de la Comisión a través de medidas consistentes en (i) la entrega de bastones de mando y otros implementos a la guardia indígena; (ii) la designación de escoltas, principalmente de la guardia

---

<sup>87</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

indígena; (iii) el suministro de equipos de comunicaciones, y (iv) la distribución de vehículos, algunos de ellos blindados, para los líderes amenazados. Los accionantes, sin embargo, afirman que estas actuaciones son insuficientes, pues las violaciones a sus derechos persisten.

2.8. Así las cosas, la Sala estima que aunque los demandantes presentaron la acción invocando el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al debido proceso, que se concreta en el cumplimiento o adecuación de las medidas cautelares que la CIDH les ha concedido, el asunto objeto de estudio plantea una situación cuya gravedad excede a aquella relatada por la Comisión y plantea dos (2) preguntas esenciales acerca de la seguridad de un pueblo indígena y la eficacia de los recursos judiciales y cuasijurisdiccionales para la protección de su derecho a la seguridad, en eventos en los que esto tiene una clara dimensión colectiva.

2.9. El caso plantea, además, un conjunto de características que deberán ser abordadas por este Tribunal. En primer lugar, la situación de violación y amenazas que se ciernen sobre los derechos de los Nasa y que han sido declaradas en pronunciamientos tan relevantes como las tres (3) resoluciones de medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana, previamente reseñadas, así como en el Auto 004 de 2009<sup>88</sup> de la Corte Constitucional. En segundo lugar, ya existen medidas de protección en curso, pero se discute seriamente su adecuación y eficacia a la situación de un pueblo indígena, es decir, de un colectivo de especial protección constitucional. En armonía con lo anterior y, en tercer lugar, la dimensión colectiva del problema jurídico exige que la Corte, más allá de realizar un juicio sobre el acatamiento de las medidas cautelares, determine los estándares de protección a la seguridad, no solo en el ámbito personal, sino también en el nivel del pueblo indígena, titular de derechos fundamentales que trascienden a los de sus miembros individualmente considerados. Por último, el asunto se enmarca en una situación de conflicto armado en la que, de acuerdo con las afirmaciones formuladas en la acción de tutela, no solo los grupos armados al margen de la ley, sino también la Fuerza Pública, se encuentran comprometida en la violación de sus derechos. Asimismo, se trata de un difícil escenario social en el que el concepto mayoritario de desarrollo ejerce presiones intensas sobre los territorios de los pueblos indígenas, como lo denuncian los demandantes, refiriéndose específicamente a la exploración y explotación de minerales en sus territorios.

2.10. Teniendo en cuenta lo anterior, a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional le corresponde establecer si (i) el Pueblo Nasa y sus líderes enfrentan una situación de riesgo a sus derechos a la seguridad personal y colectiva; (ii) si el Estado colombiano ha adoptado las medidas necesarias, efectivas, y étnicamente adecuadas para la protección de los derechos, tanto de los líderes del pueblo, como de los cuatro (4) resguardos tutelantes, y (iii)

---

<sup>88</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

en caso de considerar que es preciso conceder el amparo que se reclama, la Sala deberá establecer el remedio judicial a adoptar, considerando las esferas individual y colectiva del conflicto, y la posibilidad de revisar, modificar, complementar o crear nuevas medidas de protección frente a las que el Estado colombiano ya ha entregado al Pueblo Nasa en cumplimiento de las decisiones de la CIDH y de las órdenes previas de esta Corporación.

2.11. Para dar respuesta a estos interrogantes, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) la obligatoriedad de las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la procedencia de la acción de tutela para perseguir su cumplimiento; (ii) el derecho a la seguridad frente a sujetos colectivos de derechos fundamentales, y (iii) la resolución del caso concreto, dividida en un estudio sobre la historia del Pueblo Nasa, la respuesta dada por el Gobierno a la problemática que viven y las conclusiones que de allí se pueden extraer respecto al cumplimiento efectivo de las medidas cautelares decretadas por las CIDH.

### **3. Naturaleza jurídica de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, su obligatoriedad en el orden interno y la procedencia de la acción de tutela para perseguir su cumplimiento – Reiteración jurisprudencial –**

#### *3.1. Marco legal*

3.1.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, CADH), suscrita el veintidós (22) de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve (1969), con el propósito de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en todos los Estados miembros. Dicho instrumento fue aprobado por Colombia a través de la Ley 16 de 1972<sup>89</sup> y ratificado el veintiocho (28) de mayo de mil novecientos setenta y tres (1973).

3.1.2. Según su artículo 44, cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados de la OEA, puede presentarle a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas sobre violaciones por un Estado parte a los derechos consagrados en la Convención.

3.1.3. En consonancia con dicha facultad, el artículo 25 del reglamento interno de la Comisión le permite a dicha corporación solicitarle a un Estado la adopción de medidas cautelares. Esto es, acciones para evitar la consumación de un daño irreparable a las personas<sup>90</sup>, con ocasión de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano en situaciones de

<sup>89</sup> Por medio de la cual se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el veintidós (22) de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

<sup>90</sup> Según el numeral 2º del artículo 25 del Reglamento Interno de la Comisión, por daño irreparable se entiende la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

gravedad<sup>91</sup> y urgencia<sup>92</sup>. Las medidas cautelares son, por ende, una herramienta excepcional a disposición de la Comisión para evitar una posible y grave vulneración de los derechos consagrados en la CADH y/o en otros instrumentos relacionados, cuando ninguno de los recursos nacionales e internacionales a disposición del afectado están en capacidad de ofrecerle la protección requerida de manera oportuna. Teniendo esto en cuenta, las medidas cautelares no constituyen un prejuzgamiento sobre una efectiva violación, pues son ordenadas como una medida preventiva y no como consecuencia del estudio a fondo de un caso concreto.

3.1.4. Cuando la CIDH profiere una medida cautelar, se dirige al Estado como un todo, razón por la cual, es éste el que, de acuerdo con su orden jurídico interno y las particularidades de cada caso, debe determinar cuáles de sus entidades son responsables de cumplir las exigencias de la Comisión.

3.1.5. De acuerdo con lo establecido en los numerales 6° y 8° del artículo 3° del Decreto 3355 de 2009<sup>93</sup>, en el caso colombiano el Ministerio de Relaciones Exteriores es quien sirve como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones adelantadas ante la CIDH, así como el que articula a las demás entidades nacionales, departamentales y municipales en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior en materia de derechos humanos. Más precisamente, según las Resoluciones 2091 de 2011 y 5813 del mismo año, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Cancillería tiene la función de coordinar interinstitucionalmente la definición de elementos técnicos, jurídicos y conceptuales a este respecto, mientras que su Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos hace seguimiento a las medidas cautelares solicitadas por la CIDH.

3.1.6. En relación con el cumplimiento efectivo de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, el primer encargado de establecer el modo de hacerlas efectivas es, por ende, el Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero, dada la inexistencia de mecanismos judiciales ante los cuales se pueda perseguir su eficacia en el orden interno, la Corte Constitucional ha considerado que, dada la urgencia que caracteriza las situaciones estudiadas por la CIDH, la tutela es procedente para lograr una justicia material, siempre que el cumplimiento de las medidas referidas se vea obstaculizado por la inactividad, la mora, el descoordinación o la negligencia de las entidades responsables. A continuación se hará una reseña de las decisiones constitucionales que, de

---

<sup>91</sup> Según el numeral 2° del artículo 25 del Reglamento Interno de la Comisión, gravedad significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano.

<sup>92</sup> Según el numeral 2° del artículo 25 del Reglamento Interno de la Comisión, la urgencia se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza es inminente y puede materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar.

<sup>93</sup> Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.

forma uniforme y constante, han llegado a esa conclusión y que, por ende, constituyen un precedente homogéneo y vinculante.

### 3.2. *Jurisprudencia constitucional*

3.2.1. En sede de control de tutela, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la CIDH en, al menos, seis (6) oportunidades<sup>94</sup>. En la mayoría de ellas, ha tratado casos de personas que, pese haberse visto beneficiadas por tales medidas, siguieron siendo sujetos de amenazas o violaciones a su integridad personal por parte de agentes estatales o de terceros no identificados, al no recibir la protección requerida, o debido a que la que recibieron resultó insuficiente. En consecuencia, las acciones de tutela que presentaron estuvieron dirigidas a exigir el cumplimiento efectivo e inmediato de las medidas cautelares que los cobijaban, sin necesidad de agotar recursos internos o cumplir con requisitos formales adicionales.

3.2.2. Sobre la procedibilidad de dichas acciones, las diferentes Salas de Revisión han establecido reiteradamente que las tutelas interpuestas con este objetivo resultan procedentes, con base en dos (2) argumentos: (i) las medidas cautelares decretadas por la CIDH y la acción de tutela son complementarias, porque tienen similares características y persiguen el mismo propósito<sup>95</sup> (el goce efectivo de los derechos humanos establecidos en la Convención, y fundamentales previstos en la Carta Política), y (ii) la acción de tutela es el mecanismo principal para la defensa del derecho fundamental al debido proceso, el cual se ve lesionado cuando el Estado desacata una medida cautelar porque la priva de sus efectos materiales<sup>96</sup>. De esta manera, la Corporación ha abogado por el logro de la justicia material reconociendo la urgencia que caracteriza a las situaciones estudiadas por la Comisión y la ausencia de un mecanismo de defensa a nivel interno para exigir su cumplimiento.

3.2.3. En cuanto al fondo, la Corporación ha construido un conjunto de reglas jurisprudenciales con el objetivo de precisar cómo deben entenderse las

---

<sup>94</sup> Ver las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-078 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva). Las Sentencias T-327 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-385 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-367 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-585A de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-451 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), por su parte, no serán explicadas en esta providencia porque, o bien se refieren al cumplimiento de medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana, o porque las consideraciones que realizan sobre las medidas cautelares expedidas por la Comisión son superficiales, en cuanto son accesorias al asunto que resuelven.

<sup>95</sup> Véase las consideraciones efectuadas por las Salas Novena, Sexta y Séptima en las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), respectivamente, las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

<sup>96</sup> Véase las consideraciones efectuadas por las Salas Sexta y Séptima de Revisión en las Sentencias T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), respectivamente, las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

medidas cautelares y cómo y por qué deben ser siempre acatadas. Sus consideraciones se resumen a continuación: (i) las medidas cautelares decretadas por la Comisión son vinculantes porque Colombia le reconoció competencia a dicho órgano en materia de derechos humanos y porque desarrollan la Convención Americana, la cual integra el Bloque de Constitucionalidad<sup>97</sup>; (ii) una vez proferidas, se entienden incorporadas automáticamente al orden interno y, por lo tanto, no se requiere de una ley, de un decreto, de un acto administrativo o de cualquier otro pronunciamiento para que tengan efecto<sup>98</sup>; (iii) su cumplimiento debe ser inmediato, pues de lo contrario, no se podría evitar el perjuicio irremediable que justificó su adopción<sup>99</sup>; (iv) su desacatamiento conlleva al desconocimiento de los compromisos internacionales suscritos por Colombia y a una posible responsabilidad internacional por parte del Estado<sup>100</sup>, y (v) se diferencian de las recomendaciones no vinculantes que emite la Comisión porque mientras las medidas cautelares se refieren a casos concretos, las recomendaciones aluden a situaciones generalizadas de violaciones a los derechos humanos<sup>101</sup>.

3.2.4. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte ha resuelto la mayoría de los casos ordenándole a las autoridades competentes desplegar las actividades necesarias para materializar la protección exigida por la CIDH. Según las particularidades de cada asunto, y la información disponible sobre la situación de riesgo de los accionantes, ha resuelto directa e inmediatamente el problema analizado o abogado para que la entidad correspondiente lo solucione, bajo ciertas condiciones y en un tiempo prudencial. Así, por ejemplo, le ha ordenado al Estado (i) concertar con los beneficiarios de las medidas cautelares los esquemas y los equipos de protección que necesitan; (ii) ofrecer medidas de protección específicas; (iii) reanudar el suministro de las medidas de protección suspendidas, o (iv) hacerle seguimiento a la situación de los peticionarios a efectos de tomar los correctivos necesarios en caso de que su nivel de riesgo se concrete en una amenaza cierta.

3.2.5. Por la importancia del tema, se ahondará en los seis (6) casos estudiados por la Corporación, así como en las reglas que formularon las diferentes Salas de Revisión para resolverlos.

---

<sup>97</sup> Véase las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

<sup>98</sup> Véase las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

<sup>99</sup> Véase la Sentencia T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la cual será explicada a profundidad en el texto principal del presente acápite.

<sup>100</sup> Véase las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

<sup>101</sup> Véase las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

3.2.6. La primera vez que este Tribunal se pronunció sobre las medidas cautelares ordenadas por la CIDH, fue en la Sentencia T-558 de 2003<sup>102</sup>. Allí, la Sala Novena de Revisión resolvió el caso de una señora, cuyo hijo se encontraba desaparecido. Ella elevó una petición ante la CIDH y le fueron otorgadas medidas cautelares a favor de sus derechos y los de su familia a la vida y a la integridad. Sin embargo, días después de que fueran ordenadas, miembros de organismos del Estado ingresaron a su casa y torturaron a uno de sus ocupantes, razón por la cual, la peticionaria presentó una acción de tutela con el objetivo de obtener el cumplimiento efectivo de las medidas otorgadas por la Comisión.

3.2.7. La Sala Novena inició su exposición determinando la naturaleza jurídica de las medidas cautelares. Sostuvo que son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de protección de los derechos humanos mediante el cual se conmina al Estado demandado para que, ante un caso concreto, grave y urgente, adopte en el menor tiempo posible todas las medidas necesarias de orden administrativo o judicial, a fin de cesar una amenaza sobre un derecho humano<sup>103</sup>. Su propósito, entonces, es el de preservar una situación específica para evitar que se consumen de manera irreparable las violaciones a los derechos que se pretenden proteger a través de un proceso de responsabilidad estatal.

3.2.8. En el mismo sentido, la Sala dispuso que las medidas cautelares (i) tienen un carácter vinculante porque son proferidas por un órgano internacional al que previamente Colombia le atribuyó y reconoció competencia para pronunciarse sobre presuntas violaciones a los derechos humanos; (ii) se incorporan automáticamente al ordenamiento jurídico interno y, por ende, no requieren de una ley, de un acto administrativo o del agotamiento de los recursos internos; (iii) su incumplimiento implica una violación de los compromisos internacionales celebrados por el Estado, toda vez que ellas constituyen un desarrollo de la Convención Americana de Derechos Humanos, e (iv) independientemente de lo anterior, la ejecución interna de las medidas cautelares se encamina simplemente a hacer efectivos los deberes de respeto y protección de los derechos fundamentales asignados a las diversas autoridades públicas colombianas por orden de la Constitución.

3.2.9. Teniendo en cuenta lo anterior, estableció que las medidas cautelares se diferencian de las recomendaciones que profiere la Comisión, en cuanto las primeras son vinculantes y se refieren a casos concretos, particularizados y con beneficiarios determinados (o determinables), mientras que las segundas

---

<sup>102</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>103</sup> Las medidas cautelares pueden amparar cualquiera de los derechos consagrados en alguno de los instrumentos internacionales a los que alude el artículo 23 del Reglamento Interno de la Comisión. Esto es, (i) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; (ii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos; (iii) el Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iv) el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; (v) la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; (vi) la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, y (vii) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

aluden a situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos y, por lo tanto, suponen una acción conjunta de las distintas ramas que ejercen el poder público.

3.2.10. En relación con las autoridades internas encargadas de la ejecución de las medidas cautelares, la Sala dispuso que, en ausencia de una indicación expresa por parte de la Convención o del reglamento interno de la Comisión, el Estado colombiano debe ser considerado como un todo, sin tomar en consideración su estructura interna. Como resultado, goza de un margen de maniobra relativamente amplio al momento de establecer responsabilidades sobre el cumplimiento de las medidas descritas. Consecuentemente, y según las particularidades de cada caso concreto, él deberá informarle a la Comisión cuáles de sus distintas autoridades nacionales, departamentales y/o municipales están encargadas de ejecutar las medidas ordenadas.

3.2.11. Finalmente, respecto a la procedencia de la acción de tutela a través de la cual se solicita el cumplimiento de una medida cautelar, la Sala determinó que en cuanto la tutela y las medidas cautelares revisten características similares, la primera resulta procedente para exigir el cumplimiento de las segundas<sup>104</sup>. Esto obedece a que ambas se asemejan en su carácter urgente, sumario, expedito e informal, así como en su propósito: prevenir un perjuicio irremediable que se cierne sobre un determinado derecho humano.

3.2.12. En relación con el caso concreto, la Sala consideró que las autoridades nacionales (el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación) fueron pasivas y negligentes ante la crítica situación de la accionante, exigiéndole agotar recursos internos y cumplir con formalismos innecesarios<sup>105</sup>. Las medidas de protección adelantadas por ellas, por ende, resultaron insuficientes para lograr el objetivo para el cual fueron decretadas. En virtud de lo expuesto, la Corte concedió el amparo y les ordenó a las autoridades competentes desplegar las actividades necesarias a fin de materializar la protección requerida.

3.2.13. Posteriormente, la Sala Sexta de Revisión profirió la Sentencia T-786 de 2003<sup>106</sup>, en la cual analizó el caso de una ciudadana, cuyo hermano fue detenido y desaparecido, según ella, por parte de la Fiscalía General de la Nación. Luego de presentar una petición ante la CIDH, otro de sus hermanos desapareció, un tercero fue asesinado y la directora de la fundación que la asesoraba ante la instancia internacional corrió igual suerte. Meses después, la Comisión decretó medidas cautelares ordenándole al Estado colombiano

---

<sup>104</sup> Así pues, el juez de tutela puede dictar una orden para que la autoridad pública proteja un derecho fundamental cuya amenaza o vulneración justificó la adopción de una medida cautelar por parte de la CIDH.

<sup>105</sup> Respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Sala afirmó que en los casos de violaciones graves a los derechos humanos, las competencias y los correlativos deberes de dicha entidad deben ser entendidos de manera amplia, por cuanto su papel no se limita a realizar una actividad mecánica, de simple intermediario o impulsor de documentación, sino a actuar como una instancia que, asumiendo el caso como propio, demande a las distintas autoridades competentes resultados concretos, para lo cual éstas deben prestarle su colaboración efectiva.

<sup>106</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

salvaguardar los derechos de la accionante, de su familia y de los miembros de la fundación, a la vida y a la integridad personal. Sin embargo, las autoridades competentes no les ofrecieron ninguna protección, argumentando que los beneficiarios no habían cumplido con algunos requisitos formales. Teniendo en cuenta estos hechos, la actora interpuso una acción de tutela reclamando el cumplimiento efectivo de las medidas cautelares descritas.

3.2.14. Dentro de sus consideraciones, la Sala anotó que las medidas cautelares proferidas por la CIDH eran vinculantes porque (i) fueron emitidas por un órgano cuya competencia fue reconocida por Colombia; (ii) desarrollaban la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual integra el Bloque de Constitucionalidad, y (iii) habiendo el Estado aceptado el artículo 44 del anterior instrumento, según el cual toda persona tiene derecho a presentar peticiones ante la Comisión, no tendría sentido negar que las órdenes que profiere ese organismo en el conocimiento de las mismas son vinculantes. El incumplimiento de las medidas cautelares, por ende, constituye una violación de los compromisos internacionales adoptados por el Estado.

3.2.15. Además de los fundamentos convencionales que sustentan la vinculatoriedad de las medidas cautelares, la Sala ofreció un argumento adicional para su observancia: su incumplimiento desconoce el derecho fundamental al debido proceso, consagrado tanto a nivel nacional, como internacional. Dicho argumento se basa en las siguientes premisas: (i) en un Estado Social de Derecho se requiere que la justicia formal se materialice, pues una orden que no sea ejecutoriada deja intacta la situación de vulneración de los derechos que se pretenden remediar y, por tanto, carece de sentido; (ii) el pleno cumplimiento del debido proceso para el individuo que solicita la protección ante instancias internacionales se logra cuando el Estado respectivo cumple con lo dispuesto por la Comisión, pues sólo así surte efectos materiales la orden impartida.

3.2.16. La anterior apreciación le permitió a la Sala fundamentar la procedibilidad de la acción de tutela interpuesta para obtener el cumplimiento efectivo de una medida cautelar. Tratándose de una vulneración al derecho fundamental al debido proceso, y no habiendo un medio ordinario de defensa judicial previsto para ventilar una controversia como ésta, señaló que la tutela se convierte en el mecanismo principal para reclamar el cumplimiento de los derechos consagrados en un tratado internacional que integra el bloque de constitucionalidad.

3.2.17. Aunado a esto, la Sala dispuso que el acatamiento de las medidas cautelares debe ser inmediato, pues sólo así se cumple con su principal propósito: evitar un perjuicio irremediable. Si se ponen trabas a su cumplimiento, se desnaturalizará la medida.

3.2.18. Con base en lo anterior, la Corte encontró que las entidades nacionales no desplegaron actividades suficientemente idóneas para salvaguardar la vida

y la integridad de la accionante y de sus familiares<sup>107</sup>. Razón por la cual, le ordenó a las distintas entidades del orden nacional asumir una actitud más activa y acorde con la premura del caso, en lugar de ser insistentes en el cumplimiento de requisitos formales y esperar de los peticionarios una diligencia que, debido a la delicada situación que atravesaban, no podían desarrollar. Específicamente, la Corte le ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores impulsar el proceso y monitorear el efectivo cumplimiento de las medidas cautelares. Al Ministerio del Interior le ordenó incluir inmediatamente a los beneficiarios en el Programa de Protección.

3.2.19. En la sentencia T-524 de 2005<sup>108</sup>, la Sala Séptima de Revisión se ocupó del caso de un ciudadano que fue objeto de hostigamientos y amenazas en contra de su vida e integridad. Por esa razón, la CIDH le otorgó medidas cautelares<sup>109</sup>. Sin embargo, el Estado colombiano no le ofreció la protección requerida, pues a pesar de las actividades adelantadas por las autoridades nacionales con el objetivo de minimizar los factores de riesgo, siguió siendo objeto de “montajes judiciales”, allanamientos ilegales y detenciones ilegales, entre otros múltiples hostigamientos contra su persona y familia.

3.2.20. Dentro de sus consideraciones, la Sala se refirió a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, señalando que (i) son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de carácter cuasi jurisdiccional para cesar una amenaza sobre un derecho humano determinado en casos graves y urgentes; (ii) son vinculantes para el Estado colombiano de acuerdo con la conformación del bloque de constitucionalidad y los compromisos internacionales por él celebrados, y (iii) se diferencian de las recomendaciones que profiere la Comisión, pues estas últimas no son vinculantes en estricto sentido, toda vez que no tratan de casos concretos y de beneficiarios determinados o determinables, sino de situaciones generalizadas de violaciones a los derechos humanos.

3.2.21. Asimismo, indicó que (i) el cumplimiento de las medidas cautelares puede ser exigido por medio de la acción de tutela, dado que no existen otros medios de defensa judicial para solicitar su acatamiento, y (ii) cuando los niveles de peligro rebasan aquellos implícitos en la vida en sociedad, la obligación del Estado de garantizar la seguridad de los sujetos expuestos a riesgos excepcionales se convierte en una obligación de resultados (para efectos de responsabilidad administrativa) y no de medio, como la que tiene en relación con la población que no se encuentra en dichas circunstancias.

---

<sup>107</sup> Así, por ejemplo, señaló que el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores, como coordinador del cumplimiento de las medidas cautelares, no se limita a realizar una actividad mecánica, de simple intermediario o impulsor de documentación, sino que debe actuar como una instancia que, asumiendo el caso como propio, demande a las distintas autoridades competentes resultados concretos, para lo cual éstas deben prestarle una colaboración efectiva.

<sup>108</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>109</sup> El caso del señor Gutiérrez Soler fue conocido posteriormente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien profirió Sentencia de fondo el doce (12) de septiembre de dos mil cinco (2005), declarando la responsabilidad internacional del Estado colombiano y condenándolo por violar los derechos del accionante y otros.

3.2.22. Teniendo esto en cuenta, el Tribunal encontró que las medidas de protección ofrecidas al actor eran insuficientes pues, según los hechos expuestos por él en el curso del proceso, los eventos y las amenazas que dieron lugar al decreto de las medidas cautelares seguían existiendo. Dicho esto, la Sala amparó sus derechos a la seguridad y a integridad personal y, en consecuencia, le ordenó (i) al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar un seguimiento de la eficaz ejecución de las medidas de protección; (ii) a la Policía Nacional brindar la protección necesaria y hacer lo posible para hacer cesar los hostigamientos, y (iii) al Ministerio del Interior acordar con él las medidas de protección más adecuadas para evitar que el riesgo extraordinario se materializara.

3.2.23. En la Sentencia T-435 de 2009<sup>110</sup>, la Sala Sexta de Revisión estudió la acción de tutela que interpusieron la madre y la hija de una persona condenada a treinta (30) años de prisión, quienes alegaban la vulneración de sus derechos fundamentales a la unidad familiar, a la salud y a la integridad personal, como consecuencia del hacinamiento, las malas condiciones sanitarias y los maltratos y atentados con arma de fuego que sufría en el centro de reclusión. A su juicio, el INPEC había vulnerado sus derechos cuando desató las medidas cautelares que ordenó la CIDH a su favor y, según las cuales, debía ser trasladado del lugar donde se encontraba detenido. Si bien el recluso había sido llevado en diversas oportunidades y de manera transitoria a otros establecimientos penitenciarios, no había sido enviado de manera definitiva a un lugar donde su vida estuviera fuera de peligro y donde pudiera ser visitado por sus familiares y, en especial, por sus dos (2) hijas menores de edad.

3.2.24. La Sala ahondó en la naturaleza jurídica de las medidas cautelares, reiterando lo establecido en la citada Sentencia T-524 de 2005<sup>111</sup>. Posteriormente, dispuso que la tutela puede ser el mecanismo idóneo para obtener su efectivo cumplimiento, dado que ambas figuras (la tutela y las medidas cautelares) apuntan a prevenir un perjuicio irremediable en relación con la vulneración de algún derecho humano.

3.2.25. De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala concluyó que a pesar de que el traslado de los reclusos hace parte de una facultad discrecional del INPEC, en el caso concreto no se tuvieron en cuenta las medidas cautelares ordenadas por la Comisión y se afectó el interés superior y prevalente de dos (2) menores de edad. En consecuencia, la Corte concedió el amparo y ordenó el traslado del recluso al centro penitenciario que queda más cerca de su familia y donde se le garantizara su vida e integridad física.

---

<sup>110</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>111</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

3.2.26. En la Sentencia T-078 de 2013<sup>112</sup>, la Sala Cuarta de Revisión conoció el caso de un líder indígena declarado objetivo militar por grupos paramilitares, quien era beneficiario de medidas cautelares por parte de la CIDH desde el año dos mil tres (2003) y quien, consecuentemente, había obtenido medidas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección desde el año dos mil cuatro (2004). El accionante interpuso la acción de tutela cuando el Estado colombiano le retiró el esquema de seguridad bajo el argumento de que su nivel de riesgo había disminuido hasta alcanzar un grado ordinario. A su juicio, dicha apreciación era errada pues seguía siendo objeto de atentados contra su persona y amenazas contra su familia.

3.2.27. Para resolver el asunto, la Sala recordó las diferencias que esta Corporación ha señalado entre el riesgo y la amenaza<sup>113</sup>. El primero se refiere a una situación abstracta y aleatoria en la que se puede producir un daño. El segundo, por su parte, alude a la existencia de señales o manifestaciones que dan cuenta de hechos reales que, por su sola existencia, implican la alteración del uso pacífico del derecho atacado y hacen suponer que éste va a ser vulnerado. Asimismo, precisó que una amenaza requiere de un peligro específico, individualizable, excepcional, desproporcionado y cierto o probable que comprometa bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto. Por último, concluyó que sólo en dichos casos se puede hablar de una amenaza ordinaria o extrema (según su intensidad<sup>114</sup>), dando lugar a una protección especial por parte del Estado colombiano, la cual puede ser solicitada a través de los recursos ordinarios previstos para tal efecto, o mediante la acción de tutela cuando se cumplen los requisitos de procedibilidad respectivos.

3.2.28. Al abordar el caso concreto, la Sala determinó que la Unidad Nacional de Protección no sólo desconoció la especial protección constitucional que el Estado debe prodigar a los líderes indígenas en el contexto del conflicto armado interno, sino que también omitió cumplir con las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, pues según los hechos planteados en la demanda y puestos oportunamente en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, el accionante seguía siendo objeto de una amenaza extrema. De acuerdo con esto, concedió el amparo y ordenó la reanudación de las medidas de protección.

3.2.29. Finalmente, en la sentencia T-976 de 2014<sup>115</sup>, la Sala Séptima de Revisión conoció los casos acumulados de un grupo de ciudadanos que, considerando vulnerados sus derechos a elegir y ser elegidos, al debido proceso y al respeto del control de convencionalidad, solicitaron el

---

<sup>112</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>113</sup> Específicamente, la Sala recapituló las consideraciones efectuadas en las Sentencias T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-339 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

<sup>114</sup> La amenaza extrema se diferencia de la amenaza ordinaria en cuanto la primera se refiere a un peligro para el goce efectivo del derecho a la vida y/o a la integridad personal.

<sup>115</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva.

acatamiento de las medidas cautelares que ordenó la CIDH a favor del Alcalde Mayor de Bogotá, el señor Gustavo Petro Urrego.

3.2.30. La Sala sintetizó la jurisprudencia constitucional sobre el obligatorio acatamiento de las medidas cautelares y la procedencia de la acción de tutela a través de la cual se solicita su efectivo cumplimiento. Sobre lo primero, señaló que las medidas cautelares se entienden incorporadas al orden jurídico interno y su desconocimiento constituye una vulneración a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, así como una violación al derecho al debido proceso en el plano nacional e internacional. Sobre lo segundo, sostuvo que la acción de tutela es procedente para solicitar el cumplimiento de las medidas cautelares porque (i) es el mecanismo principal para tal efecto, toda vez que no existe otro recurso judicial interno, y (ii) ambos instrumentos buscan evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

3.2.31. No obstante, la Corte confirmó los fallos de instancia que declararon la improcedencia de las acciones de tutela porque estas fueron presentadas por personas que carecían de legitimación por activa, pues quien debió acudir ante el juez constitucional era el Alcalde, por ser él el directo beneficiario de las medidas cautelares ordenadas por la CIDH y estar en capacidad de actuar.

3.3. En conclusión, las diferentes Salas de Revisión que integran esta Corporación han sustentado la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos, con base en dos (2) argumentos: 1. Las medidas cautelares decretadas por la CIDH y la acción de tutela son complementarias porque tienen similares características (se asemejan en su carácter urgente, sumario, expedito e informal) y persiguen el mismo propósito (evitar la consumación de un perjuicio irremediable sobre un derecho humano)<sup>116</sup>. 2. La acción de tutela es el mecanismo principal para la defensa del derecho fundamental al debido proceso, el cual se ve lesionado cuando el Estado desacata una medida cautelar porque la priva de sus efectos materiales<sup>117</sup>.

3.4. Siempre que la acción de tutela satisfaga el principio de inmediatez, será, entonces, considerada procedente como mecanismo principal y dará lugar a una protección de carácter definitivo cuando quiera que la parte actora persiga el cumplimiento efectivo de una medida cautelar decretada por la CIDH.

#### **4. El derecho fundamental a la seguridad personal y de los pueblos indígenas.**

<sup>116</sup> Véase las consideraciones efectuadas por las Salas Novena, Sexta y Séptima en las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), respectivamente, las cuales fueron explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

<sup>117</sup> Véase las consideraciones efectuadas por las Salas Sexta y Séptima en las Sentencias T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), respectivamente, las cuales fueron explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

4.1. En la sentencia T-719 de 2003<sup>118</sup>, la Corte se refirió por primera vez a la seguridad personal como un derecho fundamental. Asumió, en sede de revisión, el estudio de la tutela presentada por la compañera permanente de un desmovilizado de las FARC-EP, que enfrentaba serios riesgos para el ejercicio de sus derechos a la vida, a la integridad personal, y al acceso a condiciones de vida digna para sí mismo y su grupo familiar, a raíz de su decisión de no continuar en la guerrilla.

4.2. Esta persona se acogió al programa de reinserción del Gobierno Nacional. Después de pagar una pena de prisión de aproximadamente cincuenta (50) meses, inició un proyecto productivo en el municipio de Belén de Umbría, en Risaralda. Sin embargo, sufrió un atentado que lo llevó a desplazarse a Bogotá en compañía de su grupo familiar. Allí comenzó a realizar gestiones ante diversas autoridades con el propósito de obtener apoyo económico para un traslado definitivo. Ante la respuesta negativa a sus peticiones, presentó una acción de tutela destinada a obtener medidas de protección adecuadas y el apoyo económico mencionado. Los jueces de primera y segunda instancia negaron el amparo.

4.3. En ese contexto, el grupo familiar de la accionante regresó a Belén de Umbría, donde su compañero fue asesinado. Posteriormente, la peticionaria requirió a la Dirección Nacional para la Reinserción el pago del seguro de vida del actor, a través de la póliza suscrita por el Gobierno a favor de los desmovilizados, obteniendo nuevamente respuesta negativa, pues su compañero no aparecía en el listado de beneficiarios. Así las cosas, solicitó al juez de tutela (i) hacer efectiva la póliza citada; (ii) adelantar una investigación contra los funcionarios que omitieron dar respuesta o dieron respuestas negativas a las solicitudes presentadas previamente, y (iii) ordenar que se le otorgaran a ella y a su hijo las medidas de seguridad y los derechos derivados del programa de reinserción.

4.4. Una vez la Sala Tercera asumió la revisión del caso, comenzó por reinterpretar la demanda y planteó que el problema principal no era el cobro de la póliza, sino establecer si existía una amenaza cierta para la seguridad personal de la accionante y analizar si el Estado había asumido adecuadamente sus obligaciones frente a las personas reinsertadas o desmovilizadas. La Corte, sin embargo, debía establecer como condición de procedencia de la tutela, la naturaleza jurídica de la seguridad personal o, en otros términos, si podía considerarse un derecho fundamental, dado que no se hallaba expresamente consagrado en la Carta Política.

4.5. Con ese propósito, efectuó algunas consideraciones históricas acerca de la inclusión del mismo en documentos relevantes para la doctrina de los derechos humanos, desde la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de mil novecientos setenta y ocho (1789), hasta los

---

<sup>118</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

principales instrumentos del Siglo XX, como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de mil novecientos sesenta y seis (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

4.6. Dentro de esas reflexiones, relató la existencia de orientaciones distintas acerca de la seguridad personal. En un comienzo, este derecho tenía que ver con la conservación de la persona y sus derechos y propiedad frente a la posible arbitrariedad o abuso del poder estatal. En otra etapa, se concretaba en la conservación del orden público, aspecto más cercano a la preservación de las instituciones. Tiempo después, halló una conexión más cercana a la garantía de condiciones mínimas de subsistencia de la persona, para llevar una vida acorde con la dignidad humana.

4.7. También explicó la Corte que, en el marco de la Declaración Universal de mil novecientos cuarenta y ocho (1948), la comunidad internacional tenía en mente los recientes hechos ocurridos durante la segunda guerra mundial, así que las discusiones incorporaron temas como la preservación de la persona humana, frente a actos tan graves como el internamiento en campos de concentración, el genocidio, el exterminio o la experimentación científica en humanos.

4.8. De la exposición histórica, la Corte concluyó que se trata de un derecho asociado a la preservación de las condiciones de vigencia, ejercicio y goce efectivo de los derechos de la persona, cuyo contenido varía en función de diversos contextos históricos, sociales, geográficos y culturales. Además, indicó que la doctrina reciente plantea que existen actualmente dos (2) grandes fuentes de riesgo para la seguridad personal: la arbitrariedad estatal, o la ausencia de garantías procedimentales en el marco de las facultades represivas del Estado, de una parte, y la escalada de la delincuencia común, los conflictos internos y el terrorismo, de otra.

4.9. El siguiente paso de la exposición, consistió en reunir las razones constitucionales por las cuales el derecho podría considerarse fundamental. La Corte comenzó por resaltar su presencia en los principales instrumentos de derechos humanos que hacen parte del orden interno:

“Este tribunal ha señalado que el derecho a la seguridad, a pesar de que no se encuentra expresamente nominado como fundamental en la Carta Política, proviene de una interpretación sistemática de la Constitución<sup>119</sup> y de los diferentes instrumentos internacionales que hacen parte del ordenamiento jurídico interno, como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración

---

<sup>119</sup> El preámbulo y los artículos 2, 12, 17, 18, 28, 34 44, 46 y 73 superiores.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>120</sup>”.

4.10. Acto seguido, explicó que el derecho ha sido reconocido en el marco de la jurisprudencia de las altas cortes como una posición jurídica derivada de mandatos constitucionales y, principalmente, de los principios de solidaridad e igualdad. De acuerdo con el primero, los ciudadanos y, en general, las personas deben soportar ciertas cargas y asumir determinados deberes en pro de las políticas que benefician a la sociedad en su conjunto. De acuerdo con el segundo, estas obligaciones deben distribuirse adecuadamente, evitando que algunos asuman un peso excesivo (es decir, irrazonable o desproporcionado). Ambos principios se conjugan en uno más específico: el de cargas razonables, que es, además, fundamento esencial de la responsabilidad estatal cuando se produce un daño derivado del rompimiento del equilibrio de tales cargas. Como expresó la Corte, hablando principalmente de la jurisprudencia del Consejo de Estado:

“[...] sea bajo el régimen de la responsabilidad por falla en el servicio, o bajo el régimen de la responsabilidad por riesgo especial, [...] la] jurisprudencia del máximo tribunal contencioso - administrativo es notoriamente coherente en cuanto a la razón de fondo que le da sentido, a saber, que en virtud de los principios de igualdad ante las cargas públicas y equidad, las personas tienen derecho a no verse expuestas a situaciones de peligro excepcional para su vida o integridad personal, más allá de los riesgos ordinarios que conlleva la vida en sociedad; y que en esa medida, el Estado tiene el deber de garantizar –en lo posible- que la seguridad de los individuos no se vaya a ver comprometida, bien sea por una falla en el actuar de sus propios órganos (por acción u omisión), bien por la presencia de un riesgo anómalo que trasciende la órbita de lo jurídicamente aceptable, y frente al cual las autoridades deben adoptar medidas suficientes de protección.” [... ibídem]

4.11. En cuanto a la jurisprudencia de este Tribunal, la Corporación explicó que en diversas decisiones también se había afirmado la existencia de un derecho basado en los principios citados. La Corte se refirió, en concreto, a decisiones en las que se evaluó si la presencia de estaciones de policía en determinados contextos puede afectar o poner en riesgo excesivo la seguridad de los vecinos o pobladores aledaños, así:

“[...] En lo que respecta a la protección otorgada a estas personas por el juez de tutela, [la Corte ha señalado]: “la convivencia en sociedad implica que las personas se expongan a determinadas contingencias. La presencia de tales contingencias, sin embargo, por sí misma no hace que las personas sean merecedoras de una

<sup>120</sup> Ver las Sentencias T-234 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-078 de 2013 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

protección especial por parte del juez de tutela”. El riesgo excepcional [es] “aquel que corre un individuo o un grupo de individuos y que los expone a una situación de mayor vulnerabilidad en relación con aquella a la que están sometidas la generalidad de las personas [...] Como consecuencia de lo anterior, se tiene que el derecho fundamental a la seguridad personal opera para proteger a las personas de los riesgos que se ubican en el nivel de los riesgos extraordinarios, que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar-, mientras que los derechos a la vida e integridad personal se aplican para precaver riesgos que sean lo suficientemente intensos como para catalogarse de extremos, por reunir la totalidad de las características indicadas: especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, discernibilidad, excepcionalidad y desproporción, además de ser graves e inminentes. [...]”

4.12. En conclusión, desde la sentencia T-719 de 2003<sup>121</sup>, la Corte determinó que existe un derecho fundamental a la seguridad personal en el orden jurídico colombiano, que su contenido varía en el tiempo y que su concreción debe perseguirse mediante un análisis que involucra los principios de solidaridad, igualdad y equidad, reflejados en el concepto de cargas razonables. El rompimiento de esta razonabilidad puede dar lugar a la obligación estatal de adoptar medidas específicas de protección a favor del afectado. De acuerdo con la jurisprudencia, el Estado debe seguir esta ruta para la definición de tales medidas:

“[...] la Sala precisa que el derecho a la seguridad personal genera, entre otras, las siguientes obligaciones constitucionales para las autoridades, frente a quien se ve potencialmente afectado por un riesgo extraordinario: 1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado. || 2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (especificidad, carácter individualizable, concreción, etc.) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado. || 3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice. || 4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas, también de manera oportuna y en forma ajustada a las circunstancias de cada caso, en forma tal que la protección sea eficaz. || 5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para

---

<sup>121</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

responder a dicha evolución. || 6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.|| 7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”.

4.13. Además de lo expuesto, la Sala explicó que la seguridad tiene carácter de valor y principio y se proyecta en una dimensión individual y en una colectiva. Desde la esfera colectiva (aspecto que cobra relevancia en atención al problema jurídico que debe resolver la Sala en el caso bajo estudio), su contenido se relaciona con bienes como el ambiente sano, la libre competencia, la prohibición de desarrollar armas nucleares, químicas o de destrucción masiva y el control al porte de armas en determinadas situaciones. Mientras que la esfera personal involucra, entre otros aspectos, la protección a la vida y la seguridad personal, el acceso a bienes de la seguridad social, la seguridad jurídica, el acceso a la administración de justicia y el derecho a un mecanismo efectivo para la protección de todos los derechos constitucionales:

“La Seguridad es un valor y un fin del Estado, entendida como garantía de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos fundamentales es un elemento cardinal del orden público. (Preámbulo y artículo 2º). Como principio, incorpora posiciones como (i) la posibilidad de acceder a los medios de subsistencia necesarios para llevar una vida digna; (ii) el desarrollo de las instituciones que permitan al individuo y su familia el desarrollo integral; (iii) o la seguridad social, que preserva a las personas de riesgos ordinarios, en la salud, la pensión y otros bienes y (iv) la seguridad jurídica, el acceso al sistema de justicia y la eficacia de los derechos”.

4.14. Un aspecto esencial de la jurisprudencia constitucional en la materia, tiene que ver con la protección especial a determinados grupos que, por sus características sociales, históricas, culturales, o de otra naturaleza, enfrentan ordinariamente riesgos extraordinarios y, por lo tanto, son acreedores del derecho a una atención diferencial<sup>122</sup>. Así lo expresó esta Corporación en la Sentencia T-224 de 2014<sup>123</sup>:

<sup>122</sup> Por otra parte, la seguridad de ciertas categorías especiales de personas o grupos, frente a otros tipos distintos de riesgos – inclusive frente a aquellos provenientes de particulares, no del Estado –, ha sido objeto de reconocimiento y protección en otros instrumentos internacionales aprobados por Colombia. Por ejemplo, en la Resolución sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia Religiosa, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998, se exhortó a los Estados a que aseguren, en particular, que ninguna persona dentro de su jurisdicción sea privada de los derechos a la vida, libertad o seguridad por motivo de su religión o sus creencias. La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, por otra parte, establece en su artículo 5 que los Estados Partes deben eliminar todo tipo de discriminación con base en la raza para garantizar, entre otras, el derecho a la seguridad personal y a la protección por el Estado contra la violencia o el daño corporal, sea que éstos provengan de las autoridades o de otros individuos, grupos o instituciones.

<sup>123</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“Este tribunal ha protegido colectivos que se encuentran en especiales circunstancias de riesgo, tales como: (i) los miembros de partidos políticos que por su orientación han sido objeto de acciones violentas<sup>124</sup>; (ii) los testigos de casos de homicidios relacionados con alteraciones al orden público<sup>125</sup>; (iii) los defensores de los derechos humanos<sup>126</sup>; (iv) los reinsertados de grupos al margen de la ley<sup>127</sup>; (v) las Comunidades de Paz<sup>128</sup>; (vi) desplazados por la violencia<sup>129</sup>; y (vii) los funcionarios públicos, como el caso de los jueces de la República<sup>130</sup>, entre otros”.

<sup>124</sup> Sentencia T-439 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Allí la Corte estudió el caso de un integrante del Partido Comunista y de la Unión Patriótica, quien fue víctima de ataques contra su vida por parte de organismos de seguridad del Estado. La Corte determinó la necesidad de proteger la seguridad de los grupos, partidos o movimientos minoritarios, “en especial a aquellos que por su carácter contestatario pueden estar en la mira de otros grupos que, gozando de los beneficios institucionales y patrimoniales, pueden ver amenazadas sus prerrogativas”.

<sup>125</sup> Véase la Sentencia T-532 de 1995 (M.P. Jorge Gregorio Hernández Galindo). En ese asunto el actor, quien testificó en el caso del homicidio cometido contra una jueza de la República, presentó acción de tutela contra la Fiscalía General de la Nación por la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, al no recibir la protección debida. La Corte señaló que los testigos, por su condición de informantes o declarantes, ponen en peligro su vida, su integridad personal y la de su familia, por lo que surge para el Estado la obligación de otorgar la protección que merece el colaborador ante el riesgo al que puede quedar expuesto como consecuencia de su testimonio.

<sup>126</sup> En la Sentencia T-590 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se analizó el caso de un defensor de derechos humanos que estaba recluido en la Cárcel Modelo por presuntos nexos con el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, y donde compartía su detención con miembros de los grupos paramilitares y narcotraficantes a quienes había denunciado por genocidio y otros delitos de lesa humanidad. Este tribunal amparó los derechos incoados y ordenó al INPEC que procediera a trasladar al actor a una de las casas fiscales de la institución carcelaria. Igualmente, declaró que hay un estado de cosas inconstitucional en la falta de protección a los defensores de derechos humanos y, en consecuencia, hizo un llamado de atención a todas las autoridades de la República para que cesara tal situación. Solicitó, además, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que, dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos, se le diera un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos.

<sup>127</sup> Ver la ya reseñada Sentencia T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>128</sup> Véase la Sentencia T-327 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). En ese asunto el representante de algunos miembros de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó interpuso acción de tutela contra la XVII Brigada del Ejército Nacional con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la seguridad personal, a la libertad de locomoción, a la dignidad personal, a la privacidad del domicilio salvo orden judicial, y a la intimidad de sus integrantes, al considerar que estaban amenazados por la demandada, toda vez que tenía un plan de exterminio contra los miembros de dicha comunidad. Este tribunal tuteló los derechos incoados al considerar que los accionantes eran sujetos de especial protección en cuanto a su seguridad por parte del Estado, y ordenó al comandante de la brigada en mención que cumpliera con los requerimientos impuestos al Estado colombiano por la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre “Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Colombia -Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó”.

<sup>129</sup> Véase la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Allí le correspondió a la Corte estudiar la acción de tutela interpuesta por un grupo de personas desplazadas por la violencia y se reiteró que el derecho a la seguridad personal de quienes se encuentran afectados por el desplazamiento se encuentra en permanente amenaza, ya que dicho fenómeno “conlleva riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros y discernibles, excepcionales y desproporcionados para varios derechos fundamentales de los afectados.”

<sup>130</sup> Véase la Sentencia T-1619 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz). En ese caso, una ciudadana, quien fue amenazada en ejercicio de su cargo como jueza de la República, solicitó la protección de sus derechos a la vida y a la integridad de su familia. Con ocasión de dicha petición, el Estado la nombró en el servicio diplomático en el exterior, siendo desvinculada posteriormente. Por estos motivos interpuso acción de tutela contra el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores, con el objeto de obtener el amparo de los derechos en mención. La Corte denegó la protección solicitada, toda vez que “[dependía] de la valoración fáctica que deben adelantar las autoridades de inteligencia y de seguridad, en orden a determinar si tales factores de riesgo, en el presente subsisten o no”. Explicó que esta Corporación “[...] ha descartado,

4.15. En ese contexto, tiene especial relevancia la sentencia T-327 de 2004<sup>131</sup> en la que la Corte estudió el caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartado, afectada por la confluencia de acciones de los grupos al margen de la Ley y la Fuerza Pública. En esa oportunidad, en atención a la clase de riesgo que enfrentaban sus habitantes, y considerando que la Brigada XVII se había visto involucrada en distintos hechos que afectaron sus derechos, la Corte advirtió a la Fuerza Pública acerca de su deber de proteger a los civiles, no solo de las fuerzas al margen de la ley, sino también de los combates, en atención al principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario (DIH), y la posición de garante que ostenta el Ejército frente a la población inermes.

4.16. Para terminar, en la sentencia T-078 de 2013<sup>132</sup> la Corte analizó la situación de riesgo de un líder indígena y, al momento de contextualizar su situación, extendió sus reflexiones a los problemas generales que afectan a los pueblos indígenas. Estas consideraciones son de especial relevancia para el análisis del problema jurídico puesto en consideración de la Sala:

“La situación de los pueblos indígenas en el contexto del conflicto armado interno colombiano, es difícil. Por ello, sobre el Estado recaen deberes positivos y negativos para garantizar su supervivencia, pues es sobre ellos que se edifica la verdadera identidad de una nación. De esta manera, las políticas de seguridad deben trascender del plano formal, para ubicarse en un contexto en el que la efectividad de sus derechos fundamentales, no solo individualmente, sino también como pueblo, debe ser la principal premisa.”

4.17. El Estado tiene deberes positivos cuando la afectación es cierta y diferencial y porque la supervivencia de los pueblos edifica la identidad de la Nación. Sus deberes, por ende, deben trascender el plano formal y ubicarse en el contexto de efectividad para la protección del pueblo, no solo de la persona. A este respecto, continúa la Sentencia citada:

“En efecto, tal como lo señaló esta corporación en el auto 004 de 2009, “[e]l conflicto armado colombiano amenaza con el exterminio cultural y físico a numerosos pueblos indígenas del país”, siendo justamente uno de esos pueblos el Pijao. Por tal razón, la Corte ordenó a diferentes instituciones del Estado la formulación

---

asimismo, que la tutela pueda aducirse como mecanismo transitorio, ante la eventual probabilidad de sufrir vulneración a causa de hechos o amenazas futuras e inciertas. Situación ésta que no se presentaba”. Sin embargo, previno al Ministro de Relaciones Exteriores y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que antes del regreso al país de la accionada y su familia, y según su situación, coordinaran con el DAS, el Director de la Policía Nacional y el Ministro de Defensa Nacional la adopción e implementación de las medidas encaminadas a la protección de los derechos en mención, y que estas fueran informadas suficientemente y con la debida antelación a la peticionaria.

<sup>131</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>132</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

e iniciación de la implementación del Plan de Salvaguarda étnica para esa comunidad, a fin de que gocen de una especial protección en el contexto del conflicto armado, siendo condición ineludible, la participación activa y efectiva de las autoridades legítimas. Así las cosas, al no brindarse protección por parte del Estado al accionante como líder de la mencionada parcialidad, claramente el riesgo de desaparición del pueblo al que pertenece es aún mayor.”<sup>133</sup>

4.18. Por último, se recuerda cómo la Corte en el Auto 004 de 2009<sup>134</sup> afirmó que el conflicto amenaza con el exterminio cultural y físico de numerosos pueblos indígenas.

4.19. La existencia de esta obligación estatal, que fue resumida en los anteriores puntos, demuestra, de una parte, que la Corte Constitucional ya se ha ocupado de la seguridad como un derecho que puede tener como titular a un pueblo o comunidad titular de diversidad étnica. De la otra, queda claro lo importante que es que las medidas no se determinen con base en la situación individual de las personas y sus derechos también individuales, sino a partir de la concepción de las necesidades especiales del grupo, para evitar su desaparición física y cultural.

## **DEL CASO CONCRETO**

La Sala empleará la siguiente metodología para resolver el caso concreto. En primer lugar, hará referencia al contexto cultural del Pueblo Nasa y el especial impacto que el conflicto armado ha tenido sobre su modo de vida. Posteriormente, efectuará el examen formal de procedibilidad de la acción y, para terminar, resolverá el conflicto y determinará el alcance de las decisiones a adoptar.

### **5. El Pueblo Nasa**

5.1. Con el propósito de contextualizar el caso que se revisa, la Sala describirá algunas características culturales de este pueblo, ciertos aspectos de su historia, y las distintas maneras en que se ha visto afectado por el conflicto armado interno, resaltando la especial importancia que para ellos tiene la paz.

5.2. Ahora bien, la Sala no pretende efectuar una reconstrucción exhaustiva de la historia Nasa. Primero, porque ello no corresponde a un Tribunal

---

<sup>133</sup> A lo anterior, se suma el reciente informe de Amnistía Internacional, correspondiente a la situación de los derechos humanos en Colombia en el año dos mil doce (2012), que es enfático en indicar que “[e]l largo conflicto armado interno siguió afectando sobre todo a los derechos humanos de la población civil, especialmente a los pueblos indígenas”, de lo cual da cuenta la muerte violenta de ciento once (111) indígenas, incluidos seis (6) líderes, en los once (11) primeros meses de ese año, cifra que fue presentada por la Organización Nacional Indígena de Colombia. Del mismo modo, el treinta (30) de enero de dos mil trece (2013), la CIDH condenó el asesinato de un líder indígena y autoridad tradicional del Pueblo Nasa, quien era beneficiario de medidas cautelares desde el catorce (14) de noviembre de dos mil once (2011).

<sup>134</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

constitucional y, segundo, porque esta tarea solo puede ser asumida por el propio pueblo indígena. Se limitará, entonces, a mencionar momentos que han marcado su devenir en su relación con la cultura mayoritaria, y que permiten comprender de mejor manera la naturaleza de la solicitud de amparo objeto de estudio.

5.3. Antes de iniciar, es importante señalar cómo diversos autores han explicado que la reconstrucción de la memoria de un pueblo indígena difiere de la historiografía occidental, en las formas de narración, en el manejo del lenguaje y en la concepción del tiempo. Así, las expresiones indígenas se transmiten principalmente a través de la narración oral, mientras que la occidental sigue, principalmente, códigos escritos. La primera plantea el uso constante de metáforas, que son entendidas como mitos por la cultura mayoritaria, mientras que la segunda pretende describir acontecimientos o eventos precisos en el tiempo. La historia indígena, en fin, no sigue un curso lineal, pues el pasado sólo tiene sentido en el presente con el propósito de construir el futuro, y el tiempo sólo se concibe en función de un espacio determinado (el territorio). Aunque las culturas occidentales también esperan que el pasado deje enseñanzas para el futuro, su historia pretende ocuparse exclusivamente de los tiempos pretéritos como campo objetivo de estudio<sup>135</sup>.

5.4. En ese marco, la Sala utilizará como fuentes de la exposición que sigue la situación descrita por los propios accionantes, pues ella hace parte de su memoria como pueblo indígena. Además, se hará referencia a investigaciones del Centro de Memoria Histórica, bibliografía secundaria y documentos de autoridades nacionales e internacionales, tales como el Auto 004 de 2009<sup>136</sup>, las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los líderes y cuatro (4) resguardos Nasa, y el Plan de Salvaguarda (en su fase de diagnóstico), construido entre este grupo étnico y el Ministerio del Interior.

### 5.5. Rasgos culturales

5.5.1. Los Nasa, también conocidos como Paeces, son un pueblo indígena prehispánico compuesto por más de doscientas treinta mil (230,000)

---

<sup>135</sup> Desde que Joanne Rappaport publicó su investigación “La Política de la memoria” en los años noventa (90), planteó con particular claridad los problemas y las dificultades que la historiografía occidental enfrenta para describir la vida de los pueblos originarios. Precisamente, refiriéndose al Pueblo Nasa, la investigadora explicó que, en contraste con la narrativa cronológica y lineal que caracteriza los textos de la historia occidental, la de los pueblos indígenas se construye a partir de una transmisión oral del conocimiento en la que determinados momentos, lugares o personajes son utilizados para ejercer una influencia directa en el presente, de manera que su historia no se basa en la sucesión de acontecimientos. La autora precisó que ello no implica un desconocimiento o una incapacidad de los pueblos indígenas para reconocer las relaciones de causalidad entre uno y otro evento, o la ubicación cronológica de un hecho, sino que se trata de metáforas para la acción, y de la conciencia que el Pueblo Nasa tiene acerca de la constante repetición de las situaciones. En similar sentido, se puede consultar el trabajo reciente de Mauricio Archila o Herinaldy Gómez sobre este mismo tema.

<sup>136</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

personas<sup>137</sup>, que se encuentran distribuidas en aproximadamente ciento trece (113) resguardos, setenta (70) cabildos y trece (13) comunidades sin clasificar, ubicadas en zonas urbanas y rurales de los departamentos del Caquetá, Cauca, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Tolima y Valle del Cauca<sup>138</sup>. Antes de la conquista española, los Nasa vivían en los valles. Posteriormente, fueron desplazados a las laderas de las montañas, donde habitan en la actualidad<sup>139</sup>.

5.5.2. Según la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, el origen del Pueblo Nasa puede ser explicado de la siguiente manera:

“En los primeros tiempos no había tierra, ni gente, sólo existía Ks’a’w Wala (gran espíritu). Este espíritu era a la vez masculino y femenino, así se reproducía a sí mismo y, de ahí otros espíritus como Ekthê’ (sabio del espacio), el trueno; T’iwe yase (nombrador de la tierra); Weet’ ahn (el que deja las enfermedades en el tiempo); el Kl’um (duende que controla el ambiente); el Daat’i (espíritu de control social); Weh’a (viento dueño de la atmósfera). Estos son los hijos mayores de Ks’a’w Wala (gran espíritu). || Los hijos mayores se reprodujeron y originaron las plantas, los animales, los minerales y crearon a un hijo especial llamado Nasa (el hombre, gente). Todos estos espíritus mayores y menores vivían unidos, tenían un solo idioma, el Nasa Yuwe, y sabían muchas cosas: cantores, artesanos, músicos, agricultores, chamanes, consejeros. || Antes el Ks’a’w Wala vivía con los demás espíritus mayores en una casa grande, los hijos mayores deambulaban por todas partes. Cuando Ks’a’w Wala les dijo que tenían que construir su propio hogar, se transformaron en personas e hicieron sus casas en diferentes lugares. En un comienzo vivieron en conflicto. Los rayos de Tay (sol) los quemaban, el agua lo inundaba todo. Al ver esto Ks’a’w Wala los orientó para que se unieran y formaran un solo hogar. Así lo hicieron y formaron la tierra. Continuaron reproduciéndose en animales, hombres, vegetales, minerales machos y hembras, y generando más vida. Como la tierra era débil, gelatinosa, las piedras hembras y machos se juntaron y se reprodujeron para que la tierra fuera más firme. || En este sentido el Pueblo Nasa ha identificado

<sup>137</sup> De acuerdo con la ONIC, los Nasa representan entre el diez (10%) y el veinte por ciento (20%) de la población indígena colombiana. Ver la respuesta que presentó la dicha organización al Auto de Pruebas en los folios 233 y 235 del segundo cuaderno. De acuerdo con la Comisión Colombiana de Juristas, es el segundo pueblo más numeroso del país. Ver respuesta de la Comisión al Auto de Pruebas en el folio 260 del segundo cuaderno.

<sup>138</sup> Estos datos fueron obtenidos del Censo General de la Nación Nasa, cuyos resultados se encuentran disponibles en el Plan de Salvaguarda adoptado para el Pueblo Nasa y elaborado por el Ministerio del Interior. La Sala advierte que dichos datos no son exactos, pues la información consignada no distinguía claramente cuándo un resguardo que se extiende en dos (2) veredas o más, da lugar a una división socio-política. Véase MINISTERIO DEL INTERIOR y CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA. Plan de Salvaguarda para el Pueblo Nasa (versión sin validar). Disponible en: [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s\\_nasa\\_version\\_preliminar.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/p.s_nasa_version_preliminar.pdf)

<sup>139</sup> RAPPAPORT, Joanne. La política de la memoria: interpretación indígena de la historia en los Andes colombianos. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. Citado en Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 16. Véase también la respuesta del ICANH al Auto de Pruebas en el folio 250 del segundo cuaderno.

espacios y caminos de vida que conllevan a la armonía y equilibrio para el bienestar. || De esta manera se formaron cuatro casas y cuatro caminos: la casa principal de Ks'a'w Wala, la casa de los hijos mayores y la casa de los hijos menores, en donde, vivían los Nasa, los animales, los vegetales, y la casa de los Yu'kipmenas (los tapanos), hombres sin rabo, los que viven bajo la tierra. El camino para llegar a las cuatro casas lo conoce el K'dul (cóndor); el Meweh' (rey de los gallinazos); S'uita (armadillo); y el Thê (médico), porque entienden el idioma para comunicarse con los seres que viven allí” (redacción original)<sup>140</sup>.

5.5.3. La tierra para los Nasa es una casa donde cada ser tiene su espacio. El equilibrio, el cual tiene un valor importantísimo en su cultura y cosmovisión, se logra cuando todos ocupan su lugar y se neutralizan las energías positivas y negativas<sup>141</sup>. Los espíritus son los dueños de los recursos y los animales. Para extraerlos o utilizarlos, el hombre tiene que pedirles permiso, pues cualquier desobediencia causa un desequilibrio que es castigado con enfermedades o catástrofes naturales<sup>142</sup>.

5.5.4. Así, este pueblo obtiene su nombre de la narración del nacimiento del mundo, como es explicado en su cosmogonía. La expresión “nasa” (todo lo que tiene vida y movimiento, y fuente del mundo medio) llama, además, a la unidad del pueblo.

5.5.5. Los Nasa defienden un modelo económico basado en la búsqueda del beneficio comunitario y el respeto por el ambiente<sup>143</sup>. La mayoría de los Nasa depende de la agricultura y su economía está basada, principalmente, en el cultivo de maíz<sup>144</sup>. La propiedad de la tierra y el suelo es colectiva y se distribuye entre las familias para ser trabajada a través de la minga, sistema de ayuda recíproca entre los pobladores de las localidades que ostentan relaciones familiares o vecinales entre sí, y asumen distintas funciones de producción<sup>145</sup>.

5.5.6. Como puede verse, su modo de vida, su sistema de producción y su concepto de desarrollo evidencian claras diferencias con el sistema mayoritario, basado en la propiedad privada, el trabajo asalariado y la acumulación de riqueza mediante esfuerzos principalmente individuales.

5.5.7. El Pueblo Nasa está organizado en comunidades políticas locales que se reconocen como fuente primordial de autoridad y poder. Como forma de gobierno, estas comunidades cuentan con cabildos, caciques y colectivos de

<sup>140</sup> Relato obtenido de ASOCIACIÓN DE CABILDOS INDÍGENAS DEL NORTE DEL CAUCA. Plan territorial cultural para revitalizar el proceso y los planes de vida Cxhab Wala Kiwe. ACIN, 2011. Pág. 42. Citado en Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 236.

<sup>141</sup> *Ibíd.*, Pág. 239.

<sup>142</sup> *Ibíd.*, Pág. 239.

<sup>143</sup> CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Nuestra vida ha sido nuestra lucha. Bogotá: Taurus, 2012. Pág. 80

<sup>144</sup> Ver la respuesta que presentó la ONIC al Auto de Pruebas en el folio 235 del segundo cuaderno.

<sup>145</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 93.

autoridades ancestrales, las cuales están articuladas a nivel zonal o departamental<sup>146</sup>.

5.5.8. En cuanto a la organización territorial, los Nasa defienden, al igual que la mayor parte de los pueblos indígenas de Colombia, una relación especial con sus territorios, el ambiente y los recursos naturales. Tal es así, que después de que nacen los hijos, las madres entierran la placenta y el cordón umbilical al lado del fogón de su casa como símbolo de unión con la tierra<sup>147</sup>. Se trata, por ende, de una estrecha relación previa a la llegada de los españoles y que precede cualquier reconocimiento estatal.

5.5.9. Actualmente, persiguen la protección de sus territorios a través de la figura del resguardo. Estos lugares, surgidos durante la época colonial<sup>148</sup> por los españoles con fines de control de la población y recaudo de tributos<sup>149</sup>, fueron posteriormente dotados de un nuevo significado por los pueblos, quienes hoy, libres del dominio y los impuestos españoles, encuentran en ellos su hogar y su futuro<sup>150</sup>, al tiempo que los conciben como medios de defensa de sus territorios y espacios para el ejercicio de su autonomía<sup>151</sup>.

5.5.10. La recuperación de los territorios ancestrales, junto con el respeto y reconocimiento de los resguardos ya constituidos, son ejes de las reivindicaciones del Pueblo Nasa<sup>152</sup>. Algunos de sus líderes, como Juan

---

<sup>146</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 215.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, Pág. 236. Véase también la respuesta que presentó la ONIC al Auto de Pruebas en el folio 238 del segundo cuaderno.

<sup>148</sup> La constitución de los primeros resguardos Nasa se asocia a la lucha del Cacique Juan Tama de la Estrella y se ubica, aproximadamente, hacia mediados del Siglo XVIII. Aunque posteriormente los resguardos sufrieron presiones de distinta naturaleza, derivadas, por ejemplo, de la desarticulación de las tierras indígenas en época de la República, o del desplazamiento derivado de la hacienda (grandes concentraciones de tierra), los resguardos de esta época sirvieron de base para las ulteriores reclamaciones del líder Manuel Quintín Lame. Rappaport, op cit.

<sup>149</sup> Ver la respuesta del ICANH al Auto de Pruebas, donde se afirma lo siguiente: “La corona española había desarrollado un derecho indiano con el sentido de ‘derecho protector’. Lo aplicó en la declaración de una territorialidad reducida conocida como los resguardos de indios y avaló un sistema controlado de jefaturas indígenas. La política de protección a los resguardos se extendió hasta comienzos del siglo XVIII, cuando la tendencia de ampliación de las haciendas de españoles y de criollos mestizos llevó a medidas de supresión y recorte de tierras indígenas”. Folio 250 del segundo cuaderno.

<sup>150</sup> No obstante su importancia y protección legal y constitucional, muchos resguardos han sido vendidos a través de engañosos negocios, transformándose posteriormente en grandes haciendas. Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 95.

<sup>151</sup> Rappaport, op cit.

<sup>152</sup> No sobra advertir que la Constitución Política previó la eventual creación de entes territoriales indígenas, que no se ha concretado por la ausencia de una regulación estatutaria en materia de ordenamiento territorial (Artículo 330 CP).

Tama<sup>153</sup>, dedicaron gran parte de su vida a tal tarea, volviéndose iconos y figuras memorables, y configurando la identidad Nasa contemporánea<sup>154</sup>.

5.6. *Historia del impacto de la violencia sobre el Pueblo Nasa y sus formas de resistencia. “Cuenten con nosotros para la paz, nunca para la guerra”*<sup>155</sup>.

5.6.1. Como la mayor parte de los pueblos indígenas del continente, durante la conquista y la colonia los Nasa fueron víctimas de la servidumbre, el saqueo, la explotación laboral, la usurpación de sus tierras y territorios. Entrada la era republicana, se mantuvo una intensa presión sobre sus tierras de resguardo, persistieron los patrones históricos de discriminación y, posteriormente, se iniciaron proyectos de evangelización forzada, que poco a poco erosionaron los cimientos culturales de los indígenas del Cauca.

5.6.2. Como consecuencia de los tributos y del trabajo forzado implantados a través de las instituciones de la encomienda y la mita, centenares de indígenas huyeron, para evitar ser confinados en pueblos, pues ello facilitaba al español su captura y el cobro de impuestos. Esta extrema movilidad del Pueblo Nasa es un hecho significativo de lo que es su territorio: un espacio que se recorre<sup>156</sup>.

5.6.3. Después de la independencia, los indígenas Nasa enfrentaron ataques y amenazas de distinta naturaleza y desde diversas vertientes. Así, a manera de ejemplo, los gobiernos de tendencia federalista propiciaron la disolución de sus resguardos y la venta de sus tierras en defensa de la libertad individual; mientras que en los de tendencia centralista, bajo las banderas de la unidad nacional, les impusieron una sola lengua, una sola religión y una sola cultura: la castellana, la católica y la occidental<sup>157</sup>.

5.6.4. La Ley 89 de 1890<sup>158</sup> marca un hito en la historia de la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Una de las principales tesis que se construyó a partir de su lectura, era que el derecho de los indígenas a la tierra era anterior a la legislación colombiana y, por ende, debía ser por ella

<sup>153</sup> Se dice que Juan Tama nació de las estrellas y bajó por las tormentosas aguas de la quebrada El Lucero, de donde fue sacado y entregado a unas mujeres que para que lo alimentasen con su sangre. Cuando creció, se convirtió en legislador, caudillo del pueblo y gran cacique de todos los Nasa. Emprendió guerras contra pueblos indígenas enemigos y defendió los territorios comunales de las manos de los blancos, a través del manejo de la legislación comunal y los documentos escritos. Es recordado por haber logrado que la corona española reconociera legalmente los territorios indígenas y crear los cinco (5) pueblos Nasa de Jambaló, Vitoncó, San Francisco de Caldonó, Quichaya y Pitayó. Véase Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. También se puede consultar la respuesta que presentó la ONIC al Auto de Pruebas en el folio 233 del segundo cuaderno.

<sup>154</sup> Ver la respuesta del ICANH al Auto de Pruebas en el folio 256 del segundo cuaderno.

<sup>155</sup> Consigna contenida en misivas que los Nasa han dirigido, en distintos momentos, a los grupos armados. Ver, Mauricio Archila, Cartas van, cartas vienen, Revista Cien Días, No. 79.

<sup>156</sup> Véase la contextualización histórica realizada en Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit.

<sup>157</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. También se pueden consultar las Sentencias T-658 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-661 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa y S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez), acerca de sus tierras y territorios.

<sup>158</sup> Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

respetado<sup>159</sup>. Tan es así, que después de que varios líderes indígenas investigaran cuáles eran los títulos coloniales de las tierras que les pertenecían y, en especial, de los resguardos, incitaron a su pueblo a abolir el terraje y recuperar sus territorios<sup>160</sup>.

5.6.5. Esta interpretación de la Ley 89 de 1890<sup>161</sup> sirvió de base a las reivindicaciones indígenas de varios pueblos del país, pues se convirtió en una figura unificadora en la lucha por los derechos de los pueblos originarios. Así mismo, la lectura sobre el Derecho colombiano fue posteriormente recuperada en lo que se ha denominado el *despertar indígena* de los años setenta (70), que tiene en Colombia uno de sus momentos cardinales en la creación del Consejo Regional Indígena del Cauca (CIRC)<sup>162</sup>.

5.6.6. Hacia la primera mitad del Siglo XX, el sometimiento social, la expansión de las haciendas (cafeteras, azucareras y ganaderas) y la proliferación de proyectos mineros y madereros, facilitó el despojo y la explotación de la tierra del Pueblo Nasa por terceros. Se vieron forzados, entonces, a trabajar para otros los predios que antes les pertenecían, transformándose en *terrajeros* o asalariados. Como consecuencia, continuaron las migraciones y la dispersión de la población, en lugares recónditos de la geografía nacional.

5.6.7. Más precisamente, en los años sesenta (60) del siglo pasado, los Nasa que habitaban el norte del Cauca se vieron afectados por el crecimiento de los ingenios azucareros, para ese entonces en auge por el bloqueo económico impuesto por los EEUU a Cuba, cuya participación en la exportación y comercialización de azúcar era muy significativa<sup>163</sup>.

5.6.8. En ese contexto, nació el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)<sup>164</sup> en mil novecientos setenta y uno (1971). Este inició un nuevo ciclo de luchas por la preservación de los territorios tradicionales y estructuró un programa de reivindicaciones con fuertes cuestionamientos al modelo de sociedad actual y, especialmente, a la inequitativa distribución de la tierra; característica histórica del país y causa reconocida de desplazamiento.

<sup>159</sup> Ver la respuesta del ICANH al Auto de Pruebas en el folio 251 del segundo cuaderno.

<sup>160</sup> TELLO, Piedad. Lame, Manuel Quintín: Ficha bibliográfica. Banco de la República. Disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/lamemanu.htm>

<sup>161</sup> Por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada.

<sup>162</sup> Como explicó este Tribunal en la sentencia C-463 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa, S.P.V. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, A.V. Jorge Iván Palacio Palacio y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), y diversas fuentes lo confirman, la Ley 89 de 1890 se caracterizaba por un título discriminatorio y la creación de tres (3) órdenes de personas, los civilizados, los semicivilizados y los salvajes, al tiempo que otorgaba a los indígenas un tratamiento similar al de los menores de edad (incapaces relativos). Sin embargo, Manuel Quintín Lame encontró en su artículo 5º una disposición favorable a la autonomía indígena (la definición de los cabildos y sus funciones) y en otras cláusulas, la posibilidad de defender jurídicamente los territorios, solicitando la rescisión o la nulidad de la venta de tierras de propiedad colectiva.

<sup>163</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 22.

<sup>164</sup> El Consejo fue precedido por otras dos (2) agrupaciones, que si bien no tuvieron tanto impacto como aquel, jugaron un papel fundamental en su nacimiento y en el inicio del movimiento indígena en el Cauca. Estas fueron el Sindicato y la Cooperativa de las Delicias.

5.6.9. El CRIC se fundó en torno a los principios de **unidad, tierra y cultura** y su programa, o plataforma política, se construyó en torno a los siguientes objetivos: (i) exigir la expropiación y la devolución de los territorios ancestrales de los que tomó posesión el “hombre blanco”; (ii) expandir los resguardos indígenas ya existentes; (iii) fortalecer los cabildos indígenas; (iv) acabar con la figura del terraje; (v) hacer conocer las leyes sobre indígenas y exigir su justa aplicación; (vi) defender la historia, la lengua y las costumbres indígenas. (vii) formar profesores indígenas para educar de acuerdo con la situación y dentro de la cultura y lengua de los indígenas<sup>165</sup>.

5.6.10. La recuperación de los territorios ancestrales fue y sigue siendo esencial por dos (2) razones. De una parte, el ámbito territorial es el espacio (físico e inmaterial) donde se desarrolla la cultura de los pueblos indígenas y donde las comunidades originarias desenvuelven su autonomía. Por otra, permite la satisfacción de necesidades alimenticias, laborales y familiares<sup>166</sup>.

5.6.11. Una de las estrategias principales del CRIC, en su primera etapa, fue el fortalecimiento de los cabildos como expresión de Gobierno Interno indígena, otorgándole también el papel de elementos coordinados en búsqueda de las reivindicaciones de su movimiento. De acuerdo con la visión de Pablo Tattay<sup>167</sup>, al momento de su fundación, pocos cabildos acompañaban “*la lucha de terrajeros y comuneros [miembros de las comunidades] indígenas por la recuperación de sus tierras*”, debido a las cercanas y cuestionadas relaciones que mantenían con la Iglesia católica, los políticos e, incluso, los terratenientes de la región<sup>168</sup>.

5.6.12. En el ámbito político nacional, se suele asociar el nacimiento del CRIC a un ambiente de reformismo agrario, inspirado en la Ley 1ª de 1968 (Dictada en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo), bajo cuyo marco nace también la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), cercana al CRIC en su etapa de formación. Los indígenas, ante la explotación del trabajo reflejada en la figura del terraje, el abuso de las autoridades y la expulsión de sus tierras por los grandes propietarios, consideraron necesario avanzar en la construcción de un movimiento social apropiado para llevar a cabo sus reivindicaciones y que tomara provecho de las vías institucionales<sup>169</sup>.

5.6.13. No obstante, este escenario cambió pronto. La suscripción del Pacto de Chicoral en mil novecientos setenta y dos (1972), un acuerdo suscrito entre líderes políticos de los partidos tradicionales y los gremios de propietarios de

<sup>165</sup> Ver la respuesta del ICANH al Auto de Pruebas en el folio 252 del segundo cuaderno.

<sup>166</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 87. También se puede consultar el texto ya citado de Rappaport y las Sentencias T-658 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-661 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa y S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>167</sup> Colaborador del Consejo Regional Indígena del Cauca vinculado a la Universidad Autónoma Indígena Intercultural UAIIN, Investigador y autor del capítulo “Construcción de poder propio en el movimiento indígena del Cauca”.

<sup>168</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 51

<sup>169</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 19-47.

la tierra, supuso un freno inmediato al proceso de reforma<sup>170</sup> y generó enfrentamientos entre indígenas y terratenientes. Las leyes 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> de 1973 y 6<sup>a</sup> de 1975 terminaron el impulso de reforma al que se ha hecho referencia<sup>171</sup>. De ahí en adelante, las luchas indígenas tuvieron que enfrentarse directamente con los poderes dominantes.

5.6.14. Como respuesta a los primeros levantamientos, los organismos del Estado ejercieron una fuerte represión contra sus líderes y a favor de los intereses de las élites locales, que iba desde acusaciones falsas a los indígenas por parte de la Policía Nacional, destinadas a desarticular su proceso organizativo mediante la privación temporal de la libertad, hasta actos de violencia directa o física ejercida por grupos criminales a sueldo (los denominados “pájaros”), que persiguieron y asesinaron a los líderes Nasa.<sup>172</sup> Tal fue la magnitud de la guerra que le declararon los grandes terratenientes a la organización, que ésta se vio forzada a reunirse de manera clandestina, generalmente en las noches.

5.6.15. De acuerdo con algunos autores<sup>173</sup>, la persecución mencionada generó líneas de trabajo diversas en el CRIC y divisiones internas que llevaron al surgimiento del grupo armado Manuel Quintín Lame, así como a algunos acercamientos temporales de indígenas a las guerrillas comunistas formadas en el contexto de la violencia bipartidista<sup>174</sup>. Estos acercamientos, de carácter temporal, terminaron de forma dramática cuando el CRIC rechazó contundentemente cualquier intento de los grupos subversivos por controlar la lucha indígena<sup>175</sup>. El movimiento Quintín Lame se desmovilizó previa la

<sup>170</sup> Este acuerdo, firmado en el gobierno de Misael Pastrana Borrero entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios, puso fin a la reforma agraria que se adelantaba para ese entonces. Los firmantes concebían como subversivas las actuaciones de toma de tierras de los campesinos y denunciaban las supuestas invasiones que adelantaban. Al respecto, ver ALBÁN, Álvaro. Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En: Revista Economía Institucional, vol. 13 No. 24. Bogotá: 2011.

<sup>171</sup> “El gobierno de Misael Pastrana presentó al Congreso un proyecto de ley que incluía las leyes 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup> de 1973 (Rodríguez, 2005, 12). La Ley 4<sup>a</sup> introdujo instrumentos para calificar los predios y la posibilidad de afectación y expropiación, que requerían determinar mínimos de productividad por cultivo y por región. Esto hizo más inoperante la labor del INCORA. Y creó la renta presuntiva de la tierra para elevar la productividad. Esta norma no tuvo aplicación alguna en 1973 y luego se generalizó a todos los sectores con la Reforma Tributaria de 1974. Por su parte, la Ley 5<sup>a</sup> diseñó el sistema de financiamiento para el agro y se centró en los cultivos que requerían asistencia técnica. El paquete se completó con la Ley 6<sup>a</sup> de 1975 o Ley de Aparcería, que restableció los precarios sistemas de tenencia de la tierra. Los presidentes Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982) mantuvieron las iniciativas de Pastrana”. ALBÁN, Álvaro. Reforma y contrarreforma agraria en Colombia. En Revista Economía Institucional, vol. 13 No. 24. Bogotá: 2011.

<sup>172</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 169.

<sup>173</sup> LAURENT, Virginie. Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2005. Pág. 72 a 77. También se puede ver, Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 179 y ss.

<sup>174</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Págs. 173 y ss.

<sup>175</sup> Al respecto, la Sala hará referencia en párrafos posteriores a la Resolución de Vitoncó de 1985 y la Declaración de Ambaló de 1986, en los que la organización rechaza abiertamente el actuar de todos los armados en sus territorios. Sobre las razones del rechazo a los grupos armados, se puede mencionar el caso de las FARC-EP en la década de los ochenta (80), cuando estos buscaban consolidar su dominio territorial en el Cauca y, con ese propósito en mente, investigaban, juzgaban y castigaban a los delincuentes, desplazando la competencia de las autoridades indígenas tradicionales. Asimismo, irrespetaron las tradiciones o normas internas del pueblo indígena, imponiendo penas excesivas, como el fusilamiento de los llamados desertores; empezaron a reclutar jóvenes a la fuerza, cobrar impuestos a los mayores y frenar las reivindicaciones del

suscripción de la Constitución de 1991, donde uno de sus líderes (Alfonso Peña Chape) participó directamente con voz, pero sin voto. La aparición del paramilitarismo, que dirigió acciones directas de exterminio contra los pueblos indígenas del Cauca, completa el círculo de violencias que se han cernido, en tiempos recientes y hasta hoy, contra los Nasa<sup>176</sup>.

5.6.16. De acuerdo con los documentos surgidos en el seno del pueblo indígena, para reivindicar su autonomía<sup>177</sup> frente a todos los grupos armados, el movimiento caucano no acepta que otro grupo ejerza autoridad sobre sus territorios, adopte decisiones en materia de recuperación de tierras, o usurpe las funciones de los cabildos en la solución de los problemas internos<sup>178</sup>. En ese contexto, desde hace más de treinta (30) años, los Nasa han declarado su neutralidad en el conflicto y han rechazado tanto a la subversión, como a la Fuerza Pública, cuando su presencia afecta sus territorios y va en detrimento de su autonomía<sup>179</sup>. Ello explica que, previa la Asamblea constituyente de 1991, la mayoría de la Nación Nasa se haya opuesto a la continuidad del movimiento Quintín Lame.

5.6.17. Desde el nueve (9) de octubre de mil novecientos ochenta y dos (1982), en un acto histórico sin precedentes, el CRIC denunció con fuerza y abiertamente a los grupos armados. Después de ese momento, continuaron las declaraciones y las marchas en contra de todo movimiento subversivo. Tal postura puede verse ilustrada, por ejemplo, en la Resolución de Vitoncó, de 1985, donde el CRIC afirmó:

“Que los Resguardos, comunidades, empresas comunitarias comuneros que tengan conflictos acudan a sus Cabildos para arreglar asuntos [...] En ningún momento se debe buscar el apoyo de organizaciones ajenas a nuestro Resguardo para dirimir conflictos que pueden solucionar las mismas comunidades con la asesoría y apoyo de otros compañeros de la organización. Nuestra experiencia nos ha demostrado que la intervención de

---

pueblo, castigando a los que querían recuperar los territorios ancestrales que ahora le pertenecían a los terratenientes que pagaban puntualmente sus vacunas extorsivas.

<sup>176</sup> La relación de los indígenas con los grupos paramilitares fue distinta a aquella que sostuvieron por corto tiempo con los grupos guerrilleros, pues siempre rechazaron a los primeros. Desde un comienzo, los paramilitares intentaron exterminarlos en cumplimiento de las directrices impartidas por las élites económicas locales. Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 180.

<sup>177</sup> La autonomía es un concepto característico de los grupos indígenas que abarca la identidad cultural, el gobierno propio y la territorialidad. Es un ejercicio de la diversidad y la diferencia a través del cual se reclama el derecho a decidir sobre el proceso de construcción de la sociedad propia. Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 187 y 189.

<sup>178</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 182.

<sup>179</sup> Véase el Acta de la Asamblea de Andalucía realizada en el Resguardo de Caldono los días dos (2) y tres (3) de febrero de mil novecientos ochenta y cinco (1985), disponible en: GOBERNADORES INDÍGENAS EN MARCHA. Nuestra idea y los problemas de hoy. Cartilla número 7. Sin lugar de publicación ni editorial, 1985. También puede consultarse la Resolución de Vitoncó, firmada en el resguardo que lleva el mismo nombre el veintitrés (23) de febrero de mil novecientos ochenta y cinco (1985), y la declaración suscrita el 17 de julio de 1987 por varios cabildos del Cauca, disponible en: CONCEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA. Declaración de los Cabildos Indígenas del Cauca reunidos en Tacueyó. Periódico Unidad Alvaro Ulcué, 1987.

organizaciones ajenas en este tipo de conflictos, más que solucionar positivamente los mismos, los han profundizado y creado heridas a los Resguardos que han durado años en sanar”<sup>180</sup> y, en apartes posteriores, puntualizó. “[...] no aceptamos entonces que algún armado venga a decirnos a quiénes debemos recuperar tierras y a quiénes no [...] esto lo deciden las mismas comunidades [...] Recomendamos pues a todos los grupos políticos y militares hacer una lectura cuidadosa de la ley 89 de 1890 para que no se den los atropellos que han sido denunciados [...] Exig(imos) también a las organizaciones políticas, sean estas armadas o no, que soliciten a los respectivos cabildos el permiso para hacer reuniones [en las cuales] la participación debe ser voluntaria, ningún comunero debe ir obligado”<sup>60</sup>.

5.6.18. También, en la Declaración de Jambaló, suscrita un año después por cuarenta y un (41) gobernadores de cabildos del Cauca, los pueblos del Departamento reclamaron a las guerrillas que “[...] *no trasladen la guerra que ellas están librando al territorio de nuestras comunidades. Reiteramos que hacemos valer sin excepciones nuestro derecho a la autonomía [...] Hemos sido y seguiremos siendo gestores y voceros de nuestras propias luchas y no requerimos de fuerzas extrañas a nuestras comunidades*”<sup>61</sup>.

5.6.19. De manera reciente, la Junta Regional de Cabildos del Cauca, llevada a cabo en Toribío en julio de dos mil once (2011), declaró:

“Los armados no nos representan, no pueden hablar ni mucho menos realizar acciones en nombre nuestro o de nuestros intereses [...] Tanto el Estado como la guerrilla y demás grupos armados, los gremios económicos, narcotráfico y multinacionales y demás actores externos deben respetar nuestro territorio y autonomía [...] iniciaremos acciones hacia el desmonte –como lo hemos hecho en anteriores circunstancias– de las trincheras y bases de la Policía y el Ejército, y simultáneamente de los campamentos de las Farc, que se encuentran en medio de la población civil [...] no aceptamos el establecimiento de Batallones de Alta Montaña en los territorios indígenas, anunciados por el Gobierno nacional”<sup>65</sup>.

5.6.20. Y, en un intercambio de correspondencia surgido con ocasión del asesinato de un Thë wala, médico tradicional, los indígenas Nasa enfatizan su posición en pro de la autonomía indígena y en contra de la guerra: “[...] *algunos interlocutores creen que somos apendejados y que pueden pasar por encima de nosotros. Es una herencia colonial que tiene mucha gente wakasx (no indígena): creer que como reclamamos con el pensamiento de nuestra comunidad, apenas con nuestros bastones de autoridad, con voz bajita y de*

---

<sup>180</sup> Resolución de Vitoncó, firmada en el resguardo que lleva el mismo nombre el veintitrés (23) de febrero de mil novecientos ochenta y cinco (1985).

*buen modo es que les tenemos miedo y que nos vamos a dejar oprimir o utilizar por el resto del siglo y el siglo que sigue*<sup>181</sup>.

5.6.21. La consagración de la resistencia pacífica del Pueblo Nasa puede ser apreciada, claramente, al mirar el desarrollo de su guardia indígena, un mecanismo humanitario y de resistencia civil no armada cuya función principal es velar por la seguridad de la comunidad y, especialmente, por la de sus líderes<sup>182</sup>. Está constituida por los jóvenes de cada comunidad, quienes bajo la orientación del cabildo, se turnan para brindar protección a los comuneros. Ellos no reciben remuneración alguna. Su trabajo obedece a un esfuerzo voluntario y consciente en defensa de su cosmovisión y de la pluriculturalidad.

5.6.22. Inicialmente, a la guardia indígena se le conocía como guardia cívica, pues su función era únicamente la de ayudar a mantener el control en eventos masivos, como congresos, asambleas o marchas. Razón por la cual, no tenía carácter permanente. Pero luego, dentro de cada comunidad, se fue convirtiendo en un cuerpo auxiliar del cabildo dedicado a informar sobre posibles peligros, presencia de terceros o comisión de delitos. Más precisamente, a fines de los noventa (90), la Guardia Indígena se fue haciendo indispensable con la agudización del conflicto armado interno para la defensa de la comunidad<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> ASOCIACIÓN DE CABILDOS INDÍGENAS DEL CAUCA – ACIN - . Carta de los pueblos indígenas de Colombia a las FARC-EP. Mayo dieciséis (16) de dos mil trece (2013). Disponible en: <http://www.nasaacin.org/index.php/informativo-nasaacin/3-newsflash/5740-respuesta-a-las-farc>

<sup>182</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 77 a 79.

<sup>183</sup> En un documento del año 2002, se explica la naturaleza, origen y funciones de la guardia indígena, así: “Oigan de la autoridad páez. || “después de formada Nasa Kiwe (territorio páez) se formaron peleas entre familias y con otros grupos, Eekthë Wala (el sabio del espacio, el trueno) al ver estos problemas eligió a dos huérfanos. A ellos les dio el poder para ser autoridad. A uno de ellos le dio el am (hacha), al otro le dio la ìsuth (honda). Así formaron tres truenos y pelearon contra los que invadían el territorio. Como los problemas continuaron en la tierra, entonces Eekthë Wala eligió un Nasa, le dio el poder y lo llamó Thë Wala (autoridad espiritual). A este le dio una vara de chonta. Así formamos cuatro autoridades y trabajaron coordinadamente en defensa del territorio. || Después llegó un tiempo difícil con la invasión de los españoles a nuestros territorios. Había entonces que pelear para defender el territorio y las comunidades con leyes escritas. Entonces Eekthë Wala creó a los Sa’twes’sx (caciques), como La Gaitana, Juan Tama, Kilo y Sikus, Calambas y otros. Después los caciques fueron reemplazados por los Khabuwe’sx o líderes como Benjamín Dindicué, Cristóbal Sucre [...] Nuestros mayores y espíritus de nuestros antepasados han defendido y cuidado el territorio. Como una tarea ancestral, la guardia indígena tiene como objetivo seguir el camino de vigilancia, control, alarma, protección y defensa de nuestra tierra, en coordinación con las autoridades tradicionales y las comunidades, siendo así guardianes de nuestra vida y promoviendo siempre la defensa de nuestros derechos. || Esta tarea como guardias tiene varias etapas: En la época de la colonización, cuando nos invaden y nos toca defendernos del invasor. En la época de Juan Tama: reconstituyendo los Resguardos, donde se da la vigilancia y la resistencia. En la época del nacimiento del CRIC en 1971 con las recuperaciones de tierra, donde la guardia indígena era la encargada de dar el grito de alarma frente a los terratenientes. Actualmente, cuando se agudiza el conflicto y la violencia en nuestros territorios, materializándose la propuesta de establecer guardias indígenas permanentes, propuesta que había sido planteada inicialmente en el noveno congreso del CRIC en Corinto, ratificada en el décimo Congreso en el resguardo de La María y oficializándose en el resguardo de Huellas –vereda El Tierrero- el 28 de mayo de 2001. || Este camino nos permite afirmar que nuestra labor tiene raíces fundamentadas en el proceso de defensa de la vida de nuestras comunidades y por lo tanto debemos valorarla y defenderla, como lo han venido haciendo nuestros mayores. [...] La Guardia Indígena es un proceso de resistencia para la pervivencia en nuestro territorio, en defensa de la vida y la autonomía de los pueblos indígenas. Es una respuesta de defensa de nuestro Plan de Vida frente a todos los factores de violencia que atentan contra el bienestar y la armonía de nuestras comunidades. En la guardia indígena participamos todos: niños, jóvenes, adultos y mayores. La guardia indígena se fundamenta en nuestra Ley de Origen, en ejercicio de la Autoridad propia, de acuerdo con la Constitución Política (artículos 7º, 330 y 246).

5.6.23. Hoy, la guardia intenta (i) controlar a los grupos armados y evitar sus atropellos contra los comuneros; (ii) movilizar los equipos de salud para atender a los heridos de la comunidad; (iii) sacar las cocinas y los laboratorios de procesamiento de drogas de los resguardos y territorios ancestrales; (iv) hacer una campaña de protección del territorio, el ambiente y el agua, y (v) realizar controles territoriales, instalando retenes ubicados a la entrada y salida de los resguardos. Todo ello, como se explicó, sin armas.

5.6.24. La guardia indígena resalta una actitud de neutralidad positiva y da un mensaje de paz al país, pues a pesar de no portar armas distintas a sus “chontas” o bastones de mando<sup>184</sup>, defienden a su comunidad de todos los actores armados.

5.6.25. En síntesis, en los territorios de los Nasa, al igual que en los de otras comunidades étnicas, han hecho presencia varios actores armados a lo largo de la historia. Las confrontaciones entre la Fuerza Pública y los distintos grupos al margen de la ley (o entre estos últimos) han afectado el desarrollo de sus actividades comunitarias y han generado amenazas ciertas a su supervivencia como pueblo. No obstante, los Nasas han luchado incansablemente y han preservado su actitud de resistencia a la violencia, basándose en los tres (3) principios que cifran sus demandas históricas: unidad, tierra y cultura, a las cuales se suma la de autodeterminación, presente en la Constitución Política y en el Convenio 169 de la OIT. Su historia de resistencia se basa en las banderas de líderes, a la vez históricos y legendarios, sin excluir referentes políticos más recientes. Su resistencia ha consistido, prácticamente, en no dejarse exterminar, ni subordinar, ni cooptar por todos aquellos que han querido adueñarse de lo que les pertenece<sup>185</sup>. Gracias a su tenacidad, hoy continúan siendo un referente válido para la construcción de una nación respetuosa de la diferencia, y en armonía con el ambiente<sup>186</sup>.

## **6. La acción de tutela que presentó Luz Eyda Julicué Gómez es procedente.**

6.1. La señora Luz Eyda Julicué Gómez, representante de la ACIN y actuando en nombre de más de cuarenta y dos mil (42,000) indígenas Nasa beneficiarios

---

[...] La Guardia Indígena se crea para: Defender el Plan de Vida y continuar su avance como mecanismo de construcción de la convivencia armónica. || Hacer control y vigilancia en los resguardos y alentar a la comunidad de los diferentes peligros. || Controlar el movimiento interno y externo de los comuneros. || Controlar el tránsito de comerciantes y vendedores ambulantes. || Acompañar a las comunidades y Cabildos. || Mantener informada a las comunidades y a los cabildos acerca del Orden Público y exigir respeto, como organización social, a los actores del conflicto, sean estos de derecha o de izquierda. || Investigar antecedentes y destino de personas y vehículos que ingresan al territorio indígena.” (redacción original). Documento de las guardias indígenas del Cauca, enero de 2002. ONIC, Consejo Indígena de Paz. Los indígenas y la paz: Pronunciamientos, resoluciones, declaraciones y otros documentos de los pueblos y organizaciones indígenas sobre la violencia armada en sus territorios, la búsqueda de la paz, la autonomía y la resistencia (En adelante, documentos de paz, ONIC).

<sup>184</sup> Los bastones de mando son generalmente hechos de madera de chonta, con borlas de lana en distintos colores y empuñadura en plata. Son símbolo de autoridad, jerarquía y respeto. Ver la respuesta que presentó la ONIC al Auto de Pruebas en el folio 239 del segundo cuaderno.

<sup>185</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. op. cit. Pág. 79.

<sup>186</sup> *Ibíd.*, Pág. 79.

de medidas cautelares decretadas por la CIDH, interpuso una acción de tutela solicitando su efectivo cumplimiento a través del suministro de medidas de protección adecuadas por parte del Estado colombiano. Para tal efecto, expuso que las mencionadas personas han sido objeto de masacres, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, secuestros, bombardeos indiscriminados, amenazas y otros actos violentos durante los últimos quince (15) años como consecuencia del conflicto armado interno que se vive en el norte del departamento del Cauca desde hace medio siglo.

6.2. Lo primero que advierte la Sala, es que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional, toda vez que revisten la doble condición de miembros de una etnia indígena (el Pueblo Nasa) y víctimas del conflicto armado interno<sup>187</sup>. Como resultado, todo análisis de procedibilidad que se haga sobre las acciones de tutela que ellos interpongan, debe ser menos estricto teniendo en cuenta que no pueden soportar las cargas y los tiempos procesales característicos de los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad.

6.3. Asimismo, es necesario señalar que la Corte ha aceptado la procedencia de la tutela para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por la CIDH<sup>188</sup> en razón de (i) las similitudes y la complementariedad entre ambas figuras; (ii) la ausencia de un recurso judicial interno para controvertir esos asuntos, y (iii) la violación al derecho fundamental al debido proceso que tiene lugar cuando una medida cautelar pierde sus efectos prácticos como

---

<sup>187</sup> Si bien es cierto que la Sala no tiene información sobre la inclusión efectiva de todos los accionantes en el Registro Único de Víctimas, particularmente porque la gran mayoría de ellos son personas determinables, y no determinadas, presupone tal condición. La certificación y la adopción y puesta en marcha de un sistema de bases de datos es fundamental para la correcta administración y disposición de las ayudas y medidas de las que trata la Ley 1448 de 2011, toda vez que es una herramienta para dirigir las acciones del Estado hacia quienes verdaderamente la necesitan. Sin embargo, en casos como el que ahora se revisa, es posible adoptar una interpretación amplia de la normatividad existente y presumir que los accionantes, efectivamente, son víctimas del conflicto armado. Esto porque (i) la condición se adquiere desde el momento de la ocurrencia de los hechos, mas no en virtud del reconocimiento administrativo, y (ii) así se desprende, tanto del extenso recuento de hechos consagrados en la tutela, como de la protección nacional e internacional de la que han sido objeto todos ellos de manera individual y/o colectiva. No en vano, la Corte ha sido enfática en señalar que la inclusión de una persona en el RUV no es constitutiva de su calidad de víctima, pues esta no depende de una decisión administrativa de la UARIV, o de quien haga sus veces, toda vez que la actuación de esta última se limita a constatar la existencia de los hechos que dieron lugar a la victimización. De esta manera, sin soslayar la importancia de la certificación y de las bases de datos, en virtud del principio de buena fe, se presume que quien declara ser víctima del conflicto armado efectivamente ostenta dicha calidad. Al respecto, se pueden consultar la Sentencia T-441 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), donde la Corte recordó las reglas que debían guiar la actuación de las entidades encargadas del Registro Único de Víctimas. Una de las pautas establecidas, fue la siguiente: “[...] en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante”. Sobre el particular, puede consultarse también la Sentencia T-076 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada), donde esta Corporación sintetizó los lineamientos que han de ser tenidos en cuenta por los funcionarios encargados de llevar a cabo el registro de las víctimas del conflicto armado, anotando que la mencionada presunción es de carácter legal y, por ende, puede ser desvirtuada por la administración, a quien le compete probar cuáles de los declarantes no tienen la calidad de víctima en los precisos términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

<sup>188</sup> Véanse las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-786 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-976 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y A.V. Luis Ernesto Vargas Silva), las cuales serán explicadas a profundidad en el texto principal del presente acápite.

resultado del cumplimiento deficiente o del incumplimiento total del Estado requerido.

6.4. De acuerdo con lo anterior, la tutela que se revisa es formalmente procedente como mecanismo principal porque (i) la ACIN no dispone de otro medio de defensa judicial para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares No. 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011, e (ii) interpuso el recurso de amparo de manera oportuna, teniendo en cuenta que los actos generadores de las presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales del Pueblo Nasa, en general, y la vida e integridad personal de sus líderes, en particular, son recientes y constantes en el tiempo.

## **7. Respuesta de la Corte Constitucional y del Gobierno Nacional a las afectaciones sufridas por el Pueblo Nasa como consecuencia del conflicto armado interno**

7.1. Dando seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004<sup>189</sup>, la Sala Segunda de Revisión profirió el Auto 004 de 2009<sup>190</sup>. Allí estudió las particulares consecuencias que ha tenido el conflicto armado interno sobre los pueblos indígenas. De este análisis, extrajo la siguiente conclusión general: como resultado de la importancia que tiene el territorio para sus culturas, su subsistencia e integridad étnicas, el desplazamiento forzado ha contribuido al exterminio físico y cultural de varias comunidades indígenas mediante la creación de rupturas multidimensionales y la dispersión de sus miembros, así como a su exterminio físico por medio del asesinato de sus integrantes.

7.2. A juicio de la Sala, esta dramática situación se debe a que los indígenas están particularmente expuestos a la violencia, puesto que (i) sus territorios, en ocasiones, coinciden con porciones de suelo fértil y recursos naturales que llaman el interés de grupos armados, delincuentes comunes, narcotraficantes y agentes de intereses económicos; (ii) habitan en zonas donde se llevan a cabo confrontaciones armadas (el territorio Nasa, en su conjunto, es estratégico en la salida hacia el océano pacífico); (iii) sufren con mayor impacto las consecuencias del conflicto por factores estructurales preexistentes, como al

---

<sup>189</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta Sentencia, la Sala Tercera de Revisión asumió el conocimiento de ciento once (111) expedientes que involucraban a más de mil ciento cincuenta (1150) familias en situación de desplazamiento forzado. La mayoría de ellas denunciaba la falta de respuesta efectiva a sus solicitudes en materia de vivienda, proyectos productivos, salud, educación y ayuda humanitaria. Específicamente, afirmaban no haber recibido la ayuda humanitaria y no haber sido orientados sobre cómo acceder a los demás programas estatales, pues las autoridades competentes guardaban silencio, se declaraban incompetentes, argumentaban un problema de índole burocrático o administrativo, o se limitaban a decir que no tenían presupuesto suficiente para atenderlas, sin precisarles cuánto debían esperar o qué debían hacer. Al revisar este cúmulo de casos, la Corte detectó un conjunto de fallas estructurales en el sistema nacional de atención a la población desplazada, relacionadas, principalmente, con la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política pública y la precaria capacidad institucional para implementarla. Como resultado, concluyó que los derechos de los accionantes, al igual que los del resto de las personas en situación de desplazamiento forzado, habían sido vulnerados masiva, prolongada y reiteradamente. Hallazgo que la llevó a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, cuyo monitoreo le correspondió posteriormente a la Sala Especial de Seguimiento que creó esta Corporación para tal efecto.

<sup>190</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

pobreza, el abandono institucional, la inseguridad alimentaria o las difíciles condiciones de acceso a servicios de salud.

7.3. Dentro de los daños atribuibles al conflicto armado, la Corte, en el Auto 004 de 2009<sup>191</sup>, destacó los siguientes: (i) el debilitamiento de las organizaciones y la desintegración comunitaria y familiar; (ii) un impacto ambiental que disminuye la caza y la pesca y que causa inseguridad alimentaria, pérdida de la posibilidad de auto sostenimiento con prácticas propias e incremento de muertes por desnutrición; (iii) confinamientos y bloqueos que agudizan la inseguridad alimentaria y la desnutrición, y (iv) aculturación, por la ruptura del entorno cultural propio y el impacto cultural que acompañan al desplazamiento y a la pérdida o abandono de los territorios ancestrales<sup>192</sup>.

7.4. Después de describir la situación general de los indígenas, y de hacer un recuento de los esfuerzos que ha emprendido el Estado para hacerle frente a dicho problema, la Corte concluyó que “[...] *dado que la respuesta estatal a la situación de los pueblos indígenas ha sido meramente formal y se ha traducido en la expedición de documentos de política sin repercusiones prácticas, la Corte Constitucional concluye que el Estado colombiano ha incumplido sus deberes constitucionales en este ámbito, en forma grave*”.

7.5. Consecuentemente, impartió dos (2) órdenes coordinadas: (i) el diseño e implementación de un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento, y (ii) la formulación e implementación de Planes de Salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en dicha providencia.

7.6. Dentro de esos pueblos, como ya se mencionó, se encuentra el Nasa. Acatando el fallo de la Corte, el Ministerio del Interior y el pueblo indígena, representado por el CRIC, iniciaron la construcción conjunta del Plan de Salvaguarda los días tres (3) y cuatro (4) de diciembre del dos mil nueve (2009). Este recibió el nombre de BAKA´CXTEPA NAS´NASA NEES YUWA, fue el producto del trabajo de un equipo nacional y se nutrió de diversas fuentes primarias y secundarias, producidas tanto por las propias comunidades indígenas, como por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

---

<sup>191</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>192</sup> Sobre esto último, la Sala precisó que “[l]os pueblos indígenas desplazados viven en estado de total desubicación por la ruptura cultural y lingüística que ello conlleva y la inserción abrupta en entornos urbanos y de miseria a los que son completamente ajenos. Además, lo que resulta más grave, el desplazamiento causa la ruptura de la continuidad cultural por la aculturación subsiguiente de los jóvenes y la consiguiente detención de los patrones de socialización indispensables para que estas etnias sobrevivan. En efecto, el shock y la ruptura cultural generalizadas tienen un especial impacto sobre las generaciones jóvenes de los pueblos desplazados, que durante el desplazamiento pierden el respeto a los mayores y la continuidad de sus procesos de socialización y de perpetuación de las estructuras culturales”.

7.7. El Plan, estructurado sobre consideraciones generales de la cultura Nasa, está dirigido a retratar y combatir la violencia que han ejercido los actores armados ante el desafío que les representa el movimiento indígena. Su principal propósito es entender cómo dicha violencia, más que un daño individual, ha generado un profundo daño colectivo a un proceso organizativo y de construcción de autonomía política y territorial. Con esos propósitos, aborda los distintos tipos de amenazas y las medidas de protección que se han implementado, a efectos de proponer estrategias idóneas y concertadas para asegurar la supervivencia física y cultural de todo el pueblo<sup>193</sup>.

7.8. Su construcción se previó mediante cinco (5) fases: (i) socialización, conceptualización y diagnóstico; (ii) formulación del plan; (iii) presentación del mismo ante la Corte Constitucional y el Gobierno Nacional; (iv) implementación, y (v) seguimiento, evaluación y ajuste. El Plan está actualmente en etapa de diseño o formulación (segunda fase); antes de ser presentado a la Corte y al Gobierno, debe ser validado en una Asamblea Indígena.

7.9. El levantamiento del diagnóstico, la única fase culminada, enfrentó un notable obstáculo relacionado con la falta de información. No todas las organizaciones y comunidades dejan memoria escrita de los ataques que sufren, y las que lo hacen, suelen omitir datos asociados a violencia sexual, desplazamientos, amenazas, heridos, torturas y reclutamiento forzado<sup>194</sup>. Esto se debe, simultáneamente, a un proceso de naturalización o normalización de la violencia<sup>195</sup>, a la imposibilidad técnica de recoger toda la información y a una invisibilización de violaciones, pues su denuncia y conocimiento genera nuevas humillaciones.

7.10. El equipo de trabajo, por ende, tuvo la tarea de atenuar el problema de subregistro. La información se presenta por zonas geográficas<sup>196</sup> y da cuenta tanto de la violencia atribuible a los grupos armados, como la indirecta, proveniente de las empresas y los proyectos de desarrollo que conllevan claras amenazas territoriales<sup>197</sup>. La Sala resumirá el diagnóstico en lo que corresponde al sur del Valle del Cauca y el norte y occidente del Cauca, lugares en que se encuentran los resguardos y líderes que solicitan amparo.

7.11. Según el informe, entre mil novecientos noventa y cinco (1995) y dos mil doce (2012), en dichos departamentos se presentaron un total de dos mil

---

<sup>193</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 34.

<sup>194</sup> Dentro de los datos que se omiten, por ejemplo, están todos aquellos cuyo conocimiento es necesario para leer las violaciones desde un enfoque diferencial por edad, etnia, género u orientación sexual, entre otros factores.

<sup>195</sup> Según explica el Plan de Salvaguarda, los ataques son tan frecuentes y cotidianos, que la población indígena se ha acostumbrado a ellos, razón por la cual ya no los denuncian o no los registran. *Ibíd.*, Pág. 35.

<sup>196</sup> La primera zona comprende las regiones del Sur del Valle del Cauca y el norte y occidente del Cauca. La segunda abarca los departamentos de Caquetá, Putumayo y Nariño. La tercera engloba a los municipios del Huila. Finalmente, los departamentos del Tolima y Meta son presentados de manera separada.

<sup>197</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 36.

doscientas cuatro (2204) víctimas indígenas<sup>198</sup>, sin incluir las que fueron desplazadas por la violencia. De estas dos mil doscientas cuatro (2204) violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, “774 (...) fueron responsabilidad de los actores estatales, 492 estuvieron en cabeza de los grupos insurgentes, 398 víctimas corresponden a los paramilitares y las 540 víctimas restantes fueron responsabilidad de otros grupos violentos”<sup>199</sup>. El municipio y los resguardos más afectados fueron Toribío, y Tacueyó y Jambaló, respectivamente<sup>200</sup>.

7.12. Cuatrocientos sesenta y siete (467) hechos victimizantes fueron consecuencia directa de las trescientas veintiún (321) acciones bélicas realizadas por los actores armados.<sup>201</sup> El cuarenta y nueve (49%) de estas confrontaciones y el cuarenta y dos por ciento (42%) de sus víctimas son atribuibles al Ejército y a la Policía<sup>202</sup>. Del cuarenta y cuatro por ciento (44%) de los combates y del cincuenta y un por ciento (51%) de las víctimas, son responsables los grupos armados al margen de la ley; en su mayoría guerrilleros<sup>203</sup>. El cuarenta y siete por ciento (47%) del total de acciones armadas y el cincuenta y ocho por ciento (58%) de las cuatrocientas sesenta y siete (467) víctimas se ubican entre los años dos mil diez (2010) y dos mil once (2011)<sup>204</sup>. Adicionalmente, entre mil novecientos noventa y cinco (1995) y dos mil doce (2012), se presentaron sesenta y cuatro (64) desplazamientos colectivos y siete (7) individuales, los cuales dejaron un total de veinte mil ochocientos veintinueve (20,829) víctimas del Pueblo Nasa<sup>205</sup>. Cuatro mil ciento veintiséis (4126) de ellas residían en el municipio de Toribío, donde quedan ubicados los cuatro (4) Resguardos amparados por la medida cautelar No. 255 de 2011.

7.13. Gran parte de la violencia que sufre este pueblo indígena es consecuencia de dos (2) situaciones<sup>206</sup>. Primero, son víctimas del fuego cruzado. La sola presencia armada de un bando da lugar a la reacción ofensiva del otro. Ninguno de estos repara en sostener una confrontación, sembrar un campo minado o instalar un petardo o un carro bomba en una zona residencial o escolar. Es más, muchas veces son indiferentes a tal riesgo, pues lo aumentan atrincherándose en sus casas, escuelas e instituciones públicas. Segundo, en el marco de estas ocupaciones, los grupos armados intentan averiguar por la presencia de colaboradores enemigos, tildando siempre a los

---

<sup>198</sup> De las dos mil doscientos cuatro (2204) víctimas, seiscientos cincuenta y cinco (665) corresponden a homicidio, quinientas cuarenta y siete (547) a heridos, quinientas nueve (509) a detenciones ilegales, doscientas sesenta y cuatro (264) a amenazas, noventa y ocho (98) a desapariciones forzadas, cincuenta y nueve (59) a torturas, veintinueve (29) a reclutamientos forzados y catorce (14) a violencia sexual. *Ibíd.*, Págs. 55, 57 y 58.

<sup>199</sup> *Ibíd.*, Pág. 54.

<sup>200</sup> *Ibíd.*, Págs. 40 y 41.

<sup>201</sup> *Ibíd.*, Págs. 38 y 52.

<sup>202</sup> *Ibíd.*, Pág. 41.

<sup>203</sup> *Ibíd.*, Pág. 41.

<sup>204</sup> *Ibíd.*, Pág. 38.

<sup>205</sup> *Ibíd.*, Pág. 60.

<sup>206</sup> *Ibíd.*, Pág. 45 a 48.

indígenas de confabular con el bando contrario<sup>207</sup>. No es extraño encontrar que, simultáneamente, un mismo grupo de Nasas sea injustamente señalado de colaborar con la guerrilla, el Ejército y los paramilitares. Adicionalmente, el territorio indígena sufre daños directos, como la tala de árboles, incendios forestales y la muerte de miles de animales con ocasión del desarrollo de las operaciones militares o delictivas<sup>208</sup>.

7.14. En razón a lo anterior, y como reacción puntual a la ola de violencia que tuvo lugar entre el dos mil diez (2010) y dos mil once (2011), los indígenas han insistido en la importancia de la celebración de acuerdos humanitarios y diálogos de paz<sup>209</sup>. Más recientemente, el Pueblo Nasa se ha mostrado a favor de las negociaciones adelantadas en la Habana, Cuba, y los distintos ceses al fuego concertados<sup>210</sup>.

7.15. En cuanto a los proyectos mineros y de desarrollo que se adelantan en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, el Plan de Salvaguarda recuerda que la usurpación, la escasez y la falta de titulación de tierra ha sido un problema tradicional de los Nasa<sup>211</sup>, razón por la cual, ante el incumplimiento del Gobierno Nacional y la impunidad frente al despojo histórico de sus territorios, los indígenas han ocupado varias haciendas a efectos de reclamar lo arrebatado y obtener los elementos mínimos para garantizar su supervivencia<sup>212</sup>.

7.16. Es así que dentro de las principales amenazas a sus territorios, enlistan la minería y los cultivos ilícitos de marihuana y coca<sup>213</sup>. Respecto a la primera, señalan que: 1. Están condenados a talar sus bosques, a perder su autonomía y a contaminar sus fuentes hídricas con la explotación del oro y otros minerales pues la legislación actual, a través del principio de prevalencia, los obliga a explotar el subsuelo y aceptar que el Estado le conceda el título a un particular, si desisten de hacerlo. Esto ha cambiado la vocación productiva eminentemente agraria de algunas comunidades, ha generado conflictos al interior de ellas y ha atraído a actores armados. 2. Por otra parte, se afirma en el Plan que el reconocimiento de títulos mineros en su territorio, muchas veces sin consulta ni consentimiento de las comunidades, ha llevado a la pérdida de amplias áreas cultivables, el deterioro del ambiente y otros estragos, como inundaciones por el manejo irresponsable de las represas. Sobre el cultivo ilícito de marihuana y coca, es necesario precisar que los Nasa cultivan hasta cincuenta (50) matas de coca por familia para propósitos medicinales y espirituales<sup>214</sup>. El problema, por ende, consiste en el cultivo de estas plantas a

---

<sup>207</sup> Para tal efecto, les toman fotografías, anotan sus nombres en una lista y los interrogan. *Ibíd.*, Pág. 49.

<sup>208</sup> *Ibíd.*, Pág. 51.

<sup>209</sup> *Ibíd.*, Pág. 47.

<sup>210</sup> *Ibíd.*, Pág. 52.

<sup>211</sup> *Ibíd.*, Pág. 68.

<sup>212</sup> *Ibíd.*, Pág. 69 y 70.

<sup>213</sup> Entre los años dos mil cinco (2005) y dos mil once (2011), se estima que se sembraron treinta y ocho mil cuatrocientas sesenta y cuatro (38,464) hectáreas de coca en los departamentos del Cauca y del Valle del Cauca. *Ibíd.*, Pág. 81.

<sup>214</sup> Ver la respuesta que presentó la ONIC al Auto de Pruebas en el folio 242 del segundo cuaderno.

manos de terceros y/o con fines de explotación, lo cual reduce áreas cultivables y atrae a actores armados.

7.17. Del diagnóstico, el equipo nacional extrajo cinco (5) conclusiones generales sobre cómo debe ser llevada a cabo la protección, la atención y la reparación desde un enfoque verdaderamente diferencial:

7.17.1. En la protección y en la reparación, el enfoque diferencial tiene que dar cuenta, tanto de la manera en que se ha desarrollado la violencia (factor objetivo), como la forma en que la gente la ha sufrido (factor subjetivo)<sup>215</sup>. Para el caso específico de los Nasa, esto va más allá de los hechos y efectos que ha tenido la violencia en las vidas individuales de sus miembros; se refiere, en cambio, al conjunto de amenazas y hostigamientos perpetrados en contra de su proceso organizativo y de la construcción de su autonomía política y territorial como ente colectivo.

7.17.2. Con el propósito de respetar la reconstrucción propia de la memoria, mencionada al comienzo de la exposición, la Sala considera de especial relevancia comprender los dispositivos particulares que ha empleado el pueblo indígena para interpretar, enfrentar y superar la violencia<sup>216</sup>. Al respecto, los Nasa relacionan, desde sus mitos fundacionales, su existencia y devenir con un proceso de crisis causado por la envidia de terceros, y cifran la superación de esta situación en la consecución de un equilibrio, donde a cada uno se le dé sólo lo que le corresponde.

7.17.3. El conflicto armado interno debe ser entendido desde lo local, con el ánimo de revelar sus verdaderas características<sup>217</sup>. En este sentido, los Nasa señalan cómo no han sido únicamente víctimas de los grupos al margen de la ley, sino también del Estado. Razón por la cual, las medidas de protección que se les otorguen deben abarcar todas las amenazas que se ciernen sobre su supervivencia, incluidas aquellas atribuibles a la Fuerza Pública.

7.17.4. Debe haber un verdadero compromiso con ofrecerles garantías de no repetición, para lo cual resulta indispensable repasar y tener presentes las violaciones históricas que, no obstante haber ocurrido hace varios años, siguen teniendo efectos<sup>218</sup>. Los Nasa llaman la atención sobre la discriminación y las acciones que amenazan con su extinción física y cultural, y de las que han sido objeto por décadas, y rechazan los esfuerzos de los historiadores y de las leyes por sepultarlas.

7.17.5. Toda acción que se emprenda debe partir de la concepción que tiene el pueblo sobre sí mismo y sobre el Derecho<sup>219</sup>. Para los Nasa, es indispensable que se tenga en cuenta su cultura, sus territorios, su vida espiritual y su

<sup>215</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Págs. 208 y 209.

<sup>216</sup> *Ibíd.*, Pág. 209 a 211.

<sup>217</sup> *Ibíd.*, Pág. 212.

<sup>218</sup> *Ibíd.*, Pág. 212.

<sup>219</sup> *Ibíd.*, Pág. 212 y 213.

política, entre otros. El Derecho, por su parte, lo entienden como la forma de alcanzar un equilibrio y una armonía entre todos los seres vivos.

7.18. Desarrollando lo anterior, el Plan propuso la adopción de los siguientes principios orientadores:

7.18.1. El sujeto colectivo a proteger es la Nación Nasa, la cual reúne a todas las comunidades e indígenas individualmente consideradas<sup>220</sup>. Como sujeto colectivo, goza de derechos fundamentales propios, que no son derechos colectivos ni el resultado de la sumatoria de los derechos individuales de sus miembros. Para comprender adecuadamente los riesgos de extinción de los Nasa, las violaciones cometidas en contra de un indígena o de una comunidad específica deben ser leídas y tratadas a la luz del impacto que tuvieron en el pueblo como un todo.

7.18.2. El propósito principal del Plan de Salvaguarda es fortalecer la libre determinación de la Nación Nasa como presupuesto para el goce de sus demás derechos y, en definitiva, para su supervivencia física y cultural<sup>221</sup>. Por ello, ninguna medida que se adopte podrá restringir, más allá de los límites constitucionales, su autonomía territorial, política, jurisdiccional y administrativa.

7.18.3. La relación entre los Nasa y el Estado debe darse en un plano de diálogo entre iguales; más precisamente, entre gobierno y gobierno<sup>222</sup>.

7.18.4. Los indígenas tienen un derecho fundamental de propiedad colectiva sobre su territorio, pues de su relación con él depende su sustento, cosmovisión y religiosidad<sup>223</sup>. Este es un derecho que se tiene tanto sobre las tierras<sup>224</sup> de reciente adquisición y con las cuales se ha creado un vínculo cultural, como sobre los lugares tradicionales que, por razones ajenas a su voluntad, no ocupan ni visitan de manera exclusiva o, incluso, de ninguna forma. A este respecto, la comunidad insiste en que su derecho sobre el territorio es anterior al Estado y, por ende, este no lo crea, sino que lo reconoce.

7.18.5. La lucha por el territorio define la identidad del Pueblo Nasa<sup>225</sup>. Los enfrentamientos por la tierra ancestral han sido tan arduos y constantes, que el conflicto y la resistencia indígena se volvieron factores definitorios de la identidad cultural de los Nasa, así como el centro de sus relatos, símbolos, mitos, prácticas, creencias y proyectos. El ser nasa tiene necesariamente que

---

<sup>220</sup> *Ibíd.*, Pág. 215 a 217.

<sup>221</sup> *Ibíd.*, Pág. 218 a 222.

<sup>222</sup> *Ibíd.*, Pág. 222.

<sup>223</sup> *Ibíd.*, Pág. 223.

<sup>224</sup> El concepto de “tierras” es equiparable al de “hábitat”, pues no sólo abarca la porción del suelo, sino también los recursos naturales y los animales que en él se encuentran. También se resalta que dentro de esta definición, se incluyen los lugares que, pese a no estar habitados, son frecuentados por los indígenas en desarrollo de sus principales actividades.

<sup>225</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. *op cit.* Págs. 242 y 243.

ver con la lucha sostenida por la defensa y la recuperación del territorio<sup>226</sup>. Más allá del recuerdo del despojo, pervive en la memoria la imagen del líder o recuperador, que con valentía, fortaleza, dignidad y palabra, defendió los intereses de la comunidad. Es, justamente, esa figura la que resalta el valor de la tierra e inspira a las nuevas generaciones a seguir luchando por ella.

7.18.6. La madre tierra tiene derecho a la protección, reparación y garantías de no repetición, en cuanto es un ser vivo y parte del Pueblo Nasa<sup>227</sup>. Todas las medidas que se adelanten en su territorio deben respetar y proteger a la madre tierra, la cual comprende el aire, el suelo y el subsuelo. Así mismo, se debe incentivar el diálogo espiritual con la naturaleza, su curación, descanso y el restablecimiento de su armonía.

7.18.7. La Nación Nasa interpreta y vive el conflicto armado como la continuación de la guerra de la conquista y del colonialismo<sup>228</sup>. Esta se ve reflejada en (i) la negación del carácter de nación; (ii) los límites y los ataques al gobierno propio; (iii) el despojo territorial y el desconocimiento de sus títulos de propiedad; (iv) la ocupación militar de sus resguardos; (v) la manipulación de su historia y sus relatos, y (vi) la destrucción de la lengua nasa yuwe. Teniendo en cuenta lo anterior, las acciones del Plan de Salvaguarda deben ser pensadas desde los agravios históricos para lograr un verdadero efecto reparador.

7.18.8. El territorio ancestral es multicultural. Debido a las migraciones y, en particular, al conflicto armado, es compartido con campesinos e indígenas de otras etnias<sup>229</sup>. El Plan debe respetar los acuerdos políticos y jurídicos celebrados entre ellos, así como beneficiar a todos los habitantes del territorio, independientemente de que sean o no Nasa.

7.18.9. Se debe priorizar a la mujer indígena y tratarla desde un enfoque diferencial de género, de acuerdo con la cosmovisión del pueblo<sup>230</sup>. El papel de la mujer debe ser reivindicado. En criterio de los Nasa, pese a ser una comunidad patriarcal, tradicionalmente han dado igual importancia a ambos sexos, y atribuyen al machismo imperante del mundo occidental la exclusión de las mujeres de determinados escenarios políticos. Añaden que han sufrido la guerra de manera distinta, pues han sido víctimas de actos específicamente destinados a dañar su integridad, o a utilizarlas como estrategia para dañar al grupo.

7.18.10. El mínimo legal del Plan de Salvaguarda debe partir de lo que ha dicho la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos

---

<sup>226</sup> A modo de ejemplo, el himno nasa incluye la siguiente estrofa: “Vivimos porque peleamos contra el poder invasor; y seguiremos peleando mientras no se apague el sol”.

<sup>227</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Págs. 243 y 245.

<sup>228</sup> *Ibíd.*, Págs. 245 y 246.

<sup>229</sup> *Ibíd.*, Págs. 246 y 247.

<sup>230</sup> *Ibíd.*, Pág. 247 a 259.

Humanos<sup>231</sup>. De acuerdo con lo anterior, la posesión ancestral de un territorio se debe considerar prueba suficiente para reclamar propiedad sobre él. Por el otro lado, todas las decisiones públicas que afectan al Pueblo Nasa, deben ser consultadas con ellos a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado.

7.18.11. El Estado debe garantizar los derechos del Pueblo Nasa, asegurando su goce efectivo, proveyendo los recursos necesarios para su satisfacción y previniendo, investigando, sancionando y reparando las violaciones que contra ellos se cometan<sup>232</sup>.

7.19. En concreto, el Plan tiene por finalidad principal atender las necesidades del Pueblo Nasa en relación con la preservación de la vida, la integridad, la cultura y el territorio, así como mitigar el impacto que sobre sus procesos comunitarios ha tenido el conflicto interno armado. Por lo tanto, el Plan de Salvaguarda se desarrolla sobre la base de los siguientes ejes centrales: (i) prevenir el desplazamiento forzado, (ii) evitar el confinamiento o bloqueo de las comunidades, (iii) atender adecuadamente a los miembros de la comunidad que son víctimas del desplazamiento forzado (incluyendo el restablecimiento de sus derechos a través de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición), (iv) actuar frente a las conductas generadoras de la violencia generalizada y el desplazamiento forzado, así como frente a las conductas que afectan los derechos sobre el territorio (el narcotráfico, la minería, la extracción del petróleo y las grandes plantaciones de palma o caña, entre otros), y (iv) evitar el exterminio cultural o físico del pueblo indígena.

7.20. Actualmente, el Gobierno Nacional cuenta con un documento final del Plan de Salvaguarda. El plan debía ser validado en una Asamblea programada para finales de dos mil quince (2015), pero, de acuerdo con la información recabada en este trámite, aún no ha tenido lugar. La validación es, además, requisito previo a la ejecución<sup>233</sup>.

## **8. Conclusiones fácticas. Pese a los intentos por acatar las medidas cautelares decretadas por la CIDH, y la elaboración del Plan de Salvaguarda, la amenaza sobre los derechos del Pueblo Nasa persisten y el riesgo en contra de su existencia física y cultural continúa.**

8.1. A raíz de las consecuencias que el conflicto armado interno, y otros factores de presión que rodean la vida del Pueblo Nasa (ya descritos), en los años dos mil cinco (2005), dos mil ocho (2008) y dos mil once (2011) la CIDH decretó medidas cautelares a favor de cuarenta y un (41) líderes y consejeros de la etnia Nasa, así como en beneficio de todos los habitantes de cuatro (4) resguardos (aproximadamente, 42,000 indígenas), ubicados en el

---

<sup>231</sup> *Ibíd.*, Pág. 260.

<sup>232</sup> *Ibíd.*, Pág. 260 a 269.

<sup>233</sup> Véase la contestación que dio el Ministerio del Interior al Auto de Pruebas el veintiséis (26) de enero de dos mil dieciséis (2016), disponible en los folios 60 al 63 del segundo cuaderno.

municipio de Toribio en el norte del departamento del Cauca<sup>234</sup>. En esas tres (3) oportunidades, la Comisión le ordenó al Estado colombiano concertar y adoptar las medidas de protección necesarias para salvaguardar la vida e integridad de estas personas, rindiendo informes periódicos sobre las situaciones que justificaron su adopción. Por Auto 004 de 2009<sup>235</sup>, esta Corporación declaró al Pueblo Nasa en riesgo de extinción y ordenó el desarrollo de un Plan de Salvaguarda para guiar la política pública en la materia.

8.2. Bajo la coordinación de la Cancillería y el acompañamiento del Ministerio del Interior y de la Presidencia de la República, el Ejército y la Policía incrementaron el número de activos en la zona para neutralizar a los grupos armados al margen de la ley, a quienes consideran los mayores responsables de los hostigamientos, las víctimas y el desarrollo de actividades ilegales. La Unidad Nacional de Protección, por su parte, viene suministrando un conjunto de herramientas de defensa individual y colectiva, dentro de las cuales se encuentra la entrega de vehículos convencionales y blindados, chalecos antibalas, medios de comunicación y formación y dotación de la guardia indígena, entre otros. La Fiscalía General de la Nación, por último, inició las investigaciones correspondientes para esclarecer la ocurrencia de tales hechos, a efectos de procesar y sancionar a los responsables.

8.3. No obstante, pese a los esfuerzos de estas y otras entidades del orden nacional, departamental y municipal, los beneficiarios de las medidas cautelares de referencia argumentan que han seguido siendo objeto de ataques y amenazas. Más precisamente, señalan que algunas de las medidas de protección, como es el caso del incremento del pie de fuerza del Ejército, han dado lugar a nuevas vulneraciones. Por esta razón, interpusieron la acción de tutela que se revisa, alegando una vulneración a sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y al debido proceso como consecuencia de unas medidas de protección que ellos consideran inadecuadas e inefectivas. En su demanda, solicitaron un cese al fuego bilateral, el cumplimiento efectivo de las medidas cautelares de referencia, esquemas de protección para otros líderes y consejeros no beneficiarios de ellas, y una lucha más persistente por parte del Estado contra la minería ilegal y el narcotráfico, entre otros.

8.4. El Tribunal Administrativo del Cauca, quien conoció de la tutela en primera y única instancia, negó el amparo bajo el argumento que la demanda no retrataba violaciones o amenazas específicas en contra de los beneficiarios, sino que, por el contrario, exponía la situación generalizada de violencia en la que vivía el Pueblo Nasa al estar inmerso en una zona de conflicto armado. Más precisamente, el Tribunal le reprochó a la representante legal de la ACIN no precisar cuáles eran las medidas de protección que estimaba como inefectivas, inidóneas o, incluso, inexistentes.

---

<sup>234</sup> Los resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló.

<sup>235</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8.5. Esta lectura del caso, al parecer, estuvo sustentada en una comprensión de la jurisprudencia constitucional, según la cual existe una diferencia ostensible entre las medidas cautelares decretadas por la CIDH, que son vinculantes, y las recomendaciones también proferidas por este órgano cuasijudicial, que no tienen el citado carácter vinculante<sup>236</sup>. De acuerdo con esta división, las primeras se refieren a situaciones concretas, mientras que las segundas tratan de situaciones generalizadas de violaciones a los derechos humanos.

8.6. Al respecto, vale la pena indicar, en primer término, que la distinción entre medidas cautelares y recomendaciones no resultaba aplicable en esos términos, puesto que los accionantes sí han sido cobijados por las medidas cautelares de la Comisión, mas no por informes. También es importante aclarar que la posición descrita no refleja adecuadamente la jurisprudencia constitucional. La razón por la cual las recomendaciones no pueden solicitarse, en principio, por vía de acción de tutela es que su complejidad suele involucrar la acción de todas las ramas que ejercen el poder público, de manera que una orden de tutela podría llevar a una intromisión en las tareas que corresponden al Gobierno y, más aún, en la potestad de configuración del Derecho que ostenta el Congreso de la República.

8.7. Obviamente, el principio de buena fe que guía el Derecho Internacional Público, la pertenencia de Colombia a la OEA y su condición de parte de la Convención Americana, llevan a la conclusión de que las recomendaciones y los informes de la Comisión poseen especial relevancia para la definición de las políticas públicas, así como para el cumplimiento del fin esencial de un Estado constitucional: la satisfacción de los derechos de todos. Por ello, lo que no resulta admisible es que, frente a la subregla que describe la imposibilidad de satisfacer recomendaciones generales e informes por vía de tutela, un funcionario judicial desconozca su relevancia normativa. Hecha esta precisión, se continuará con el examen acerca de la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta el momento para proteger al pueblo indígena Nasa.

8.8. La Sala analizará la situación actual a la luz de las consideraciones hechas en los acápites previos (especialmente, el capítulo quinto), con el fin de (i) exponer el daño y el riesgo multidimensional al que se han visto expuestos los indígenas; (ii) recordar el derecho que tienen los beneficiarios de las medidas cautelares decretadas por la CIDH a obtener su cumplimiento efectivo, y (iii) corregir la serie de vulneraciones de las que han sido objeto los Nasa con ocasión del conflicto armado interno, declarando su derecho fundamental a la protección colectiva.

*8.9. El daño y el riesgo multidimensional al que se ha visto expuesto el Pueblo Nasa*

---

<sup>236</sup> Véase las Sentencias T-558 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-524 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-435 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), las cuales fueron explicadas a profundidad en acápites previos.

8.9.1. Como se indicó al plantear el problema jurídico, el caso objeto de estudio presenta desafíos especiales a la Corte Constitucional. El pueblo indígena Nasa ha sido víctima de un amplio conjunto de violaciones a sus derechos, las cuales se encuentran ampliamente documentadas, tanto en las fuentes propias de las comunidades, a las que la Corte da particular relevancia para el conocimiento de la situación, como en documentos dictados por autoridades públicas y órganos cuasi jurisdiccionales, como el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

8.9.2. De la lectura de estos archivos, se llega a la siguiente conclusión: la supervivencia física y cultural del Pueblo Nasa (considerado como un todo) está en grave riesgo. La violencia histórica y actual ha acabado con la vida y la tranquilidad de centenares de sus líderes, guardias y comuneros. Pero adicionalmente, y lo que es más preocupante, la violencia ha generado un profundo daño colectivo en el proceso organizativo y de construcción de autonomía política y territorial de este pueblo, cuyo legado cultural enriquece a Colombia y al mundo. Así lo ha señalado la propia comunidad cuando afirma la necesidad de entender cómo se ha sufrido la violencia, más que saber cuáles han sido las cifras, sin que esto deje de ser importante<sup>237</sup>.

8.9.3. Teniendo en cuenta lo dicho, la Sala sintetizará el daño en sus dos (2) dimensiones (objetiva y subjetiva). Sobre lo primero, advierte que no tiene absoluta claridad sobre la cantidad de hechos violentos que ocurrieron durante los últimos años en contra de los Nasa. Las entidades gubernamentales y la propia comunidad ofrecieron reportes distintos, que no siempre especifican el lugar de ocurrencia de las violaciones<sup>238</sup>. No obstante esta imposibilidad de tener cifras precisas, existe suficiente información como para hacer el siguiente estimativo.

8.9.4. Durante los últimos veinte (20) años, y sólo en lo que concierne al Pueblo Nasa, se han registrado, por lo menos, veintitrés mil doscientas (23,200) violaciones a los derechos humanos, distribuidas de la siguiente manera: (i) veinte mil ochocientos (20,800) desplazados; (ii) seiscientos cincuenta (650) homicidios; (iii) quinientos cincuenta (550) heridos; (iv) quinientas (500) detenciones ilegales; (v) doscientas cincuenta (250) amenazas; (vi) ciento cincuenta (150) masacres; (vii) cien (100) desapariciones; (viii) cien (100) casos de reclutamiento forzado de menores; (ix) sesenta (60) casos de tortura; (x) veinticinco (25) suicidios, y (xi) quince (15) casos de violencia sexual.

8.9.5. La quinta parte de los hechos registrados (exceptuando nuevamente los desplazamientos y las detenciones ilegales) fue producto directo de una

---

<sup>237</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 208 y 209.

<sup>238</sup> La Sala conoció de tres (3) reportes que provienen de las siguientes fuentes: el Plan de Salvaguarda (versión sin validar), la acción de tutela presentada por ACIN y la contestación de dicha asociación al Auto de Pruebas.

confrontación armada entre dos (2) o más grupos. Los años más violentos fueron el dos mil nueve (2009), el dos mil once (2011) y el dos mil doce (2012). Por último, se estima que del total de indígenas Nasa registrados en el último censo levantado, cerca del diez por ciento (10%) ha sufrido en carne propia el flagelo de la guerra.

8.9.6. Estos hechos, y en especial el desplazamiento, han tenido un fuerte impacto en el goce efectivo del derecho fundamental al territorio colectivo, tradicional y sagrado. Más allá de ser la fuente de sustento de cada indígena, el territorio es importante porque es allí donde han vivido desde siglos y donde, por ende, han desarrollado, justificado y dado sentido a su cosmovisión, cultura y tradiciones<sup>239</sup>. Sin él se extinguiría su legado cultural.

8.9.7. Cuando los Nasa son expulsados de sus predios, les es imposible continuar con el cultivo de sus productos, así como con sus prácticas laborales, culturales y religiosas. Por lo tanto, se ven enfrentados a la inseguridad alimentaria, a un aumento en las tasas de mortalidad por desnutrición, a la desintegración social y política y, en definitiva, a un proceso de aculturación con ocasión de la pérdida de miembros y el cambio de roles y prácticas sociales. De ahí la incesante lucha por recuperar las tierras que les fueron y siguen siendo arrebatadas por diversos actores que, no obstante las diferencias que los separan, coinciden en querer hacerles daño.

8.9.8. Adicional a la pérdida de territorios, dentro del relato del pueblo indígena figura una larga historia de discriminación. De hombres libres pasaron a ser explotados como servidumbre, y de explotados a terrajeros. De propietarios a arrendatarios, y de arrendatarios a ocupantes. De hombres de paz a víctimas de la guerra, y de víctimas a ser acusados de colaboradores. De plenos dueños de su destino a ser considerados incapaces, y de incapaces a “obstaculizar” el progreso. Su vida comunitaria da testimonio de años de explotación, despojo, humillación y desprestigio.

8.9.9. Como resultado de lo anterior, los Nasa son un pueblo indígena que hoy se auto reconoce en resistencia pacífica, ante lo que considera como una guerra perpetua contra su existencia. Desde hace siglos, se han destacado, primero, por tener que defender su territorio y cultura de una inmensa y heterogénea cantidad de agresores y, segundo, por responder a este desafío con braveza y valentía<sup>240</sup>. Consecuentemente, afirman que viven en un preocupante desequilibrio a raíz de la mencionada yuxtaposición de actores e intereses, que desconoce el espacio específico que le corresponde a cada ser y a cada pueblo.

8.9.10. El ciclo de violaciones ha tenido tal calado, que la resistencia y la defensa del territorio se convirtieron desde hace años en un elemento

---

<sup>239</sup> Tal es la conexión que sienten y que quieren preservar con su tierra, que acostumbran a enterrar su cordón umbilical cerca a los fogones de sus casas. Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 236.

<sup>240</sup> Así lo cuentan varios de sus mitos fundacionales, dentro de los cuales se destacan aquellos de la Cacica Gaitana y Juan Tama. Véase Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit.

definitorio de la cultura Nasa. Producto de estos conflictos, se han generado múltiples desplazamientos masivos. Asimismo, una y otra generación se ha hecho a la idea de tener que enfrentar, durante toda su vida, el mencionado desequilibrio que han causado los terceros<sup>241</sup>. No en vano, el informe que presentó al respecto el Centro Nacional de Memoria Histórica (citado en extenso esta providencia) lleva por título “Nuestra vida ha sido nuestra lucha”.

8.9.11. Es difícil expresar en palabras su inmensa capacidad de resistencia, pues es asombroso que ante un escenario tan adverso como el que les ha tocado enfrentar, sigan vivos. Los Nasa han cumplido esta tarea (la de resistir) de manera pacífica y organizada<sup>242</sup>. Lo han hecho a través de distintas asociaciones, como el CRIC o la ACIN, quienes a raíz de los reclamos que han elevado, se han convertido en el principal foco de ataques por parte de los grupos armados y las élites que los financian. Sus líderes y voceros han sido y siguen siendo impunemente asesinados y amenazados. Muchos de ellos son, justamente por esa razón, los beneficiarios de las medidas cautelares de cuya revisión se ocupa hoy este Tribunal.

8.9.12. Producto de esta incesante ola de violencia, el pueblo rechaza a todos los que porten armas, con base en dos (2) razones. Primero, su sola presencia genera inseguridad, toda vez que se presta para la ocurrencia de confrontaciones armadas que, a modo colateral, siempre dejan víctimas inocentes a su paso. Segundo, su disputa por el control territorial va en detrimento de la autonomía indígena, tanto a nivel simbólico, como material, pues desplaza la autoridad de los cabildos, intenta apropiarse y redirigir sus luchas y da inicio a prácticas que van en contra de la voluntad y de la cultura del pueblo.

8.9.13. Además de todo lo expuesto, los Nasa enfrentan otra dificultad derivada de la minería, tanto legal como ilegal, la cual constituye un problema, al menos por cuatro (4) razones<sup>243</sup>. Primero, porque generalmente se trata de la extracción no consentida de recursos naturales. Según la cosmología indígena, el hombre debe pedir permiso a los espíritus antes de tomar posesión de los recursos naturales, so pena de ser castigado con enfermedades y catástrofes<sup>244</sup>. Una actitud contraria, así sea llevada a cabo por un tercero, genera intranquilidad y temor en la comunidad. Segundo, los proyectos mineros en manos de privados se traducen en la pérdida de importantes porciones cultivables del territorio ancestral o sagrado y el cambio de la vocación agrícola de su tierra; lo cual no siempre es compensado. Tercero, cuando se practica por fuera de la ley, la minería atrae a actores armados interesados en ejercerla directamente o extorsionar a quien lo hace.

---

<sup>241</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 209 a 2011.

<sup>242</sup> Frente a esta actitud de paz, hay una única excepción relacionada con la conformación y/o engrosamiento de grupos armados por parte de indígenas caucanos en los años setenta (70) y ochenta (80). No obstante, dada su corta duración y el rechazo masivo que despertó en el Pueblo Nasa, no altera la homogénea actitud pacífica que han asumido a la hora de perseguir sus reivindicaciones.

<sup>243</sup> Ministerio del Interior y Consejo Regional Indígena del Cauca. op cit. Pág. 83 y ss.

<sup>244</sup> *Ibíd.*, Pág. 239.

Una mayor presencia de grupos delictivos, como ya se dijo, aumenta el riesgo de confrontaciones con la Fuerza Pública y, consecuentemente, dispara la tasa de violencia y de violaciones a los derechos humanos. Cuarto y último, la minería genera graves impactos en el medio ambiente cuando se realiza sin los debidos controles y sin la suficiente precaución. Esto desconoce el respeto que tienen los Nasa por la naturaleza, así como afecta la fuente de su sustento.

#### *8.9.14. Posible configuración de un hecho superado*

8.9.14.1. La extensa exposición de la situación del Pueblo Nasa, las medidas cautelares dictadas por la Comisión, las decisiones gubernamentales destinadas a su cumplimiento y la formulación del plan de salvaguarda, podrían llevar a pensar que la Corte debe declarar la carencia actual de objeto por hecho superado<sup>245</sup>.

8.9.14.2. En concepto de la Sala, ello no es posible. Al contrario, este conjunto de decisiones demuestran hechos muy preocupantes para el Estado colombiano. Así, el hecho de que se hayan dictado tres (3) medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana (la primera a favor de un reducido grupo de líderes, la segunda en defensa de un grupo más amplio y la última de ellas a favor de cuatro resguardos y todos sus habitantes, determinados y

---

<sup>245</sup> La Corte Constitucional, de manera reiterada, ha sostenido que cuando la situación fáctica que motiva la presentación de la acción de tutela desaparece o se modifica, en el sentido de que cesa la presunta acción u omisión que, en principio, podía generar la vulneración a los derechos fundamentales, la solicitud de amparo pierde eficacia porque desaparece el objeto jurídico sobre el que recaería una eventual decisión del juez de tutela. El fenómeno de la carencia actual de objeto tiene como característica esencial que la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda no surtiría ningún efecto y sería inocua. Lo anterior, como resultado de dos (2) eventos: el hecho superado o el daño consumado. El hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo, se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda. Lo que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ocurre antes de que él mismo se pronuncie. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido el hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. Ante un hecho superado, no es perentorio para los jueces de instancia, pero sí para la Corte Constitucional en sede de revisión, determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección fue solicitada y el tipo de vulneración al que fueron expuestos. Esto, sobre todo, cuando considera que la decisión debe incluir observaciones sobre los hechos del caso para, por ejemplo, llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición. En todo caso, el juez de tutela, independientemente de la instancia en la que conozca de la acción, debe demostrar que existió un hecho superado antes del momento del fallo. Teniendo en cuenta lo anterior, según la Sentencia T-267 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería), existen dos (2) escenarios posibles en relación con el hecho superado que demandan, por su parte, de dos (2) respuestas distintas por parte de la Corte Constitucional. A saber, cuando esta situación se presenta“(i) antes de iniciarse el proceso ante los jueces de instancia o en el transcurso del mismo, [o] (ii) estando en curso el trámite de Revisión ante la Corte Constitucional”. De acuerdo con la Sentencia T-678 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa), en el primero de estos escenarios, la Corte debe confirmar el fallo, sin perjuicio de la facultad de revisar la decisión de instancia y declarar aspectos adicionales relacionados con la materia. En el segundo, cuando la Sala observa que fueron vulnerados los derechos fundamentales del actor y que los jueces de instancia no concedieron la tutela, debe revocar el fallo y conceder la tutela sin importar que no imparta orden alguna por la carencia actual del objeto. Esto sin perjuicio de aquellas órdenes dirigidas a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta, o a advertirle sobre las sanciones aplicables en caso de que la misma se repita. Sobre la carencia actual de objeto por hecho superado, se pueden consultar las Sentencias T-308 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-448 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-803 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-170 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-533 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-678 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-083 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-905 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y SU-225 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada), entre muchas otras.

determinables), demuestra continuidad en la presencia de los riesgos y amenazas.

8.9.14.3. El Plan de Salvaguarda ordenado por la Corte debe ser la fuente de una política comprensiva, es decir, que aborde todas las aristas del problema a través de una participación vigorosa del pueblo interesado. Sin embargo, su diseño ha tomado seis (6) años, y aún falta un período indeterminado para su puesta en marcha. El Plan, si bien sienta bases muy relevantes que deben ser tomadas en cuenta frente a cualquier decisión del Estado, no ha tenido la eficacia, ni ha respondido con la urgencia necesaria para atender el serio problema de seguridad y las amenazas de extinción física y cultural del pueblo indígena Nasa.

8.9.14.4. Así las cosas, concluye la Sala que no se ha configurado un hecho superado por carencia actual de objeto y que, por el contrario, el recuento del contexto, los hechos y las decisiones judiciales y cuasijurisdiccionales citadas, demuestran la existencia de un problema jurídico latente.

8.9.14.5. La Corte Constitucional debe, sin embargo, actuar con cautela al momento de determinar las decisiones de este trámite, pues al hacerlo debe preservar al máximo la autonomía del Pueblo Nasa y respetar las decisiones del Estado que sí han contribuido a paliar en alguna medida los riesgos desproporcionados que estos indígenas atraviesan. Por ello, como se verá en lo sucesivo, parte importante del trabajo del Tribunal, en este caso, será la de acercar las visiones de las partes, contribuir en aumentar la eficacia de las medidas ya adoptadas y, especialmente, proponer, para que las partes definan, la viabilidad de nuevas determinaciones. Esto último, como se explicará, es esencial en lo que tiene que ver con las medidas que persiguen la protección del Pueblo o Nación Nasa, considerada integralmente.

8.9.14.6. En otros términos, es claro que las amenazas, riesgos y violaciones efectivas a los derechos fundamentales del Pueblo Nasa y sus miembros se encuentran comprobadas. Así se desprende de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de esta Corporación. La política general del Estado para preservar la existencia de este pueblo, y otros especialmente afectados por el conflicto armado, la presión de las fuerzas económicas y la discriminación, debe surgir de la concertación entre pueblos originarios y Estado, reflejada en los Planes de Salvaguarda, ordenados por la Corte Constitucional desde el año dos mil nueve (2009).

8.9.14.7. Sin embargo, en el caso concreto del Pueblo Nasa, la ejecución del plan se prevé tras agotar cinco (5) etapas, mientras las amenazas y actos violentos persisten. Dicho sea de paso, es alarmante que la última resolución de la CIDH se dio dos (2) años después de proferido el Auto 004 de 2009<sup>246</sup>, demostrando así que, en el caso de los Nasa, la decisión constitucional, y la

---

<sup>246</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

solicitud de medidas internacionales, no han migrado del papel a la vida del pueblo.

8.9.14.8. Decir, en este contexto, que existe un hecho superado, equivale a negar la existencia de los riesgos y amenazas que tanto este Tribunal, como la CIDH, consideran comprobadas y que actualmente, de acuerdo con los hechos e informes recibidos, no ha cesado.

*8.15. Los beneficiarios de las medidas cautelares decretadas por la CIDH tienen derecho a obtener su cumplimiento efectivo*

8.15.1. En relación con el grupo de accionantes y, más específicamente, con aquellos que son beneficiarios de las medidas cautelares decretadas por la CIDH, la Sala observa que, al igual que sus antepasados, estas personas han sido atacadas y amenazadas por todos los actores del conflicto, con el propósito de, o bien censurar sus reivindicaciones, o infundirles terror para apropiarse de sus pertenencias y enriquecerse con su control. La Sala llega a esta conclusión después de observar las solicitudes que estas personas elevaron por conducto de sus representantes ante la Comisión al momento de pedir el amparo de las medidas cautelares, así como en los documentos que allegaron posteriormente para denunciar incidentes sobrevivientes.

8.15.2. Los nueve (9) líderes beneficiarios de la medida cautelar No. 195 de 2005, por ejemplo, afirmaban ser perseguidos tanto por las FARC-EP, como por el Ejército Nacional, quienes dicen los amenazaban de muerte y ocupaban y allanaban sin razón sus propiedades<sup>247</sup>. Los treinta y dos (32) beneficiarios de la medida cautelar No. 301 de 2008 manifestaron que varios miembros de la organización a la que pertenecían (el CRIC), habían sido asesinados, desaparecidos y atacados por grupos paramilitares, mientras desarrollaban sus actividades al servicio de la comunidad<sup>248</sup>. Por último, los más de cuarenta y dos (42,000) habitantes de los cuatro (4) resguardos indígenas amparados en la medida cautelar No. 255 de 2011, declararon ser víctimas, sin distinción, de un intenso fuego cruzado en las zonas rurales y urbanas, en las cuales detonaban carros bomba y otros artefactos explosivos, ocurrían masacres, asesinatos selectivos y reclutamiento forzado de menores, entre otros<sup>249</sup>.

8.15.3. Tal como se señaló en acápites precedentes, las medidas cautelares que decretó la CIDH para ayudar a conjurar las situaciones arriba descritas, son vinculantes para Colombia, y su cumplimiento puede perseguirse a través de la acción de tutela.

<sup>247</sup> Véase la solicitud de medidas cautelares en el anexo A.1., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>248</sup> Véase la solicitud de medidas cautelares en el anexo B.1., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>249</sup> Véanse los informes que presentó el CRIC ante la CIDH el nueve (9) de julio de dos mil once (2011) y el once (11) de septiembre del mismo año, en los anexos C.4.2. y C.4.3., incluidos en el CD que adjuntó la Cancillería a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

8.15.4. En este sentido, los beneficiarios de las tres (3) medidas descritas tienen derecho a exigirle al Estado colombiano que, a través de las entidades que estime competentes según su orden interno, cumpla inmediatamente las exigencias de la Comisión, concertando con ellos las medidas de protección que sean necesarias para salvaguardar su vida e integridad personal. Para lograrlo, pueden establecer una comunicación directa con las entidades responsables o, en su defecto, acudir ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien tiene la función de coordinar interinstitucionalmente la respuesta del Estado ante los requerimientos de los organismos internacionales.

8.15.5. Dando cumplimiento a las medidas cautelares de referencia, el Estado colombiano ha desarrollado varias actividades y ofrecido un conjunto de medidas de protección, que se resumen a continuación:

8.15.5.1. En relación con las medidas cautelares No. 195 de 2005, se han llevado a cabo, por lo menos, las siguientes actividades: (i) cuatro (4) reuniones de seguimiento y concertación para la definición de las medidas de protección de acuerdo con las solicitudes de sus nueve (9) beneficiarios; (ii) el entonces Ministerio del Interior y de Justicia entregó cinco (5) medios de comunicación y tres (3) apoyos de transporte a los líderes de la ACIN<sup>250</sup>; (iii) la Unidad Nacional de Protección otorgó medidas de protección individuales y colectivas a los nueve (9) líderes en mención, suministrándoles vehículos corrientes, vehículos blindados, chalecos antibalas, medios de comunicación celular y guardias indígenas como hombres de protección, entre otros<sup>251</sup>; (iv) el Ejército Nacional realizó varias capacitaciones en derechos humanos y derecho internacional humanitario a las tropas presentes en el departamento del Cauca, incluyendo cinco (5) talleres y/o charlas específicas sobre temas indígenas<sup>252</sup>; (v) asimismo, el Ejército adelantó campañas para prevenir el reclutamiento forzado de menores indígenas<sup>253</sup>; (vi) también de acuerdo con los informes de las autoridades recibidos en este trámite, puede señalarse que la Policía Nacional combatió la minería ilegal y, en desarrollo de dicha tarea, destruyó, suspendió, intervino y cerró diversas minas, incautando maquinaria e insumos, y deteniendo a las personas que realizaban esta actividad sin los

---

<sup>250</sup> Cabe resaltar que antes de la creación de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y de Justicia era la entidad encargada de suministrar los esquemas de protección requeridos por la población colombiana que tenía un nivel de riesgo superior al ordinario. Véase el informe del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006) en el anexo A.3., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>251</sup> Véase los informes del nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) y del seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015) en los anexos A.6. y A.7., incluidos en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>252</sup> Véase el informe del tres (3) de junio de dos mil catorce (2014) en el anexo A.5., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>253</sup> Véase el informe del nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) en el anexo A.6., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

permisos suficientes<sup>254</sup>; (vii) la Fiscalía General de la Nación inició tres (3) investigaciones por los delitos de secuestro y amenazas cometidos contra los líderes de la ACIN<sup>255</sup>, y (viii) la Fuerza Pública desarticuló el plan para asesinar a los cinco (5) líderes indígenas mencionados en la solicitud de medidas cautelares<sup>256</sup>.

8.15.6. En lo concerniente a las medidas cautelares No. 301 de 2008, se han llevado a cabo, por lo menos, las siguientes actividades: (i) dos (2) reuniones de seguimiento y concertación para la definición de las medidas de protección de acuerdo con las solicitudes de sus treinta y dos (32) beneficiarios; (ii) el entonces Ministerio del Interior y de Justicia<sup>257</sup> y la Unidad Nacional de Protección celebraron con el CRIC los convenios respectivos a efectos de suministrarles a los beneficiarios vehículos convencionales y blindados, medios de comunicación satelital y celular, apoyos de combustible, apoyos de transporte, chalecos antibalas, tiquetes aéreos, apoyos de reubicación temporal y guardias indígenas como hombres de protección<sup>258</sup>, y (iii) se pusieron en conocimiento de las autoridades competentes los ataques y las amenazas contra tales personas, dando lugar al inicio de las investigaciones respectivas<sup>259</sup>.

8.15.7. Finalmente, respecto a las medidas cautelares No. 255 de 2011, se han llevado a cabo las siguientes actividades: (i) una (1) reunión de seguimiento y concertación para la definición de las medidas de protección de acuerdo con las solicitudes de sus más de cuarenta y dos mil (42,000) beneficiarios; (ii) el gobierno ha trabajado mancomunadamente con las organizaciones indígenas en la construcción del Programa de Garantías y el Plan de Salvaguarda para el Pueblo Nasa, según lo ordenó la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2009<sup>260</sup>; (iii) la Unidad Nacional de Protección le suministró a la guardia indígena cuatrocientas (400) botas de caucho, cuatrocientos (400) bastones de mando, cuatrocientos (400) machetes, cuatrocientas (400) cantimploras, cuatrocientas (400) linternas, cuatrocientas (400) capas, cuatrocientos (400)

<sup>254</sup> Véase los informes del nueve (9) de septiembre de dos mil catorce (2014) y del seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015) en los anexos A.6. y A.7., incluidos en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>255</sup> Véase el informe del once (11) de mayo de dos mil once (2011) en el anexo A.4., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>256</sup> Véase el informe del ocho (8) de junio de dos mil seis (2006) en el anexo A.3., incluido en el CD que adjuntó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>257</sup> Cabe resaltar que antes de la creación de la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio del Interior y de Justicia era la entidad encargada de suministrar los esquemas de protección requeridos por la población colombiana que tenía un nivel de riesgo superior al ordinario.

<sup>258</sup> Véanse los informes presentados por la Cancillería ante la CIDH el diez (10) de marzo de dos mil nueve (2009), el ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012) y el veintisiete (27) de noviembre del mismo año, en los anexos B.5. B.8. y B.9., respectivamente, incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>259</sup> *Ibíd.*,

<sup>260</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011) en el anexo C.5., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

chalecos distintivos y cuatrocientos (400) equipos de camping<sup>261</sup>; (iv) asimismo, la Unidad de Protección le entregó a los resguardos dieciséis (16) radios de comunicación, apoyos de transporte y capacitaciones sobre derechos humanos<sup>262</sup>; (v) el Ejército Nacional aumentó su pie de fuerza en los resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló, realizando actividades para neutralizar campos minados, desactivar artefactos explosivos o neutralizar laboratorios de droga<sup>263</sup>; (vi) la Fuerza Pública capturó a más de cincuenta y dos (52) integrantes de la guerrilla de las FARC-EP, quienes delinquirían en los resguardos de referencia<sup>264</sup>, y (vii) la Fiscalía General de la Nación inició más de cuarenta (40) investigaciones penales por los delitos cometidos contra los habitantes de los resguardos protegidos, señalando que algunos de ellos son presuntas víctimas del exceso por parte de la Fuerza Pública<sup>265</sup>.

8.15.8. Como resultado de lo anterior, del total de los cincuenta y un (51) accionantes plenamente identificados, actualmente cuarenta (40) cuentan con medidas de protección individuales, cinco (5) disfrutaban de medidas de protección colectivas<sup>266</sup>, uno (1) tuvo protección hasta diciembre del año dos mil quince (2015)<sup>267</sup>, uno (1) falleció<sup>268</sup>, uno (1) está en estudio de nivel de riesgo<sup>269</sup> y tres (3) no cuentan con estudio de seguridad<sup>270</sup>.

8.15.9. No obstante, los indígenas tutelantes, de una parte líderes de la comunidad, de otra, la generalidad de los habitantes de los cuatro (4) resguardos protegidos, afirman que la violencia en su contra continúa y los problemas de seguridad se manifiestan no sólo sobre cada uno de ellos, sino sobre la totalidad del pueblo y la cultura Nasa. Más precisamente, denuncian el temor general que se ha generado con el asesinato reciente de varios líderes, consejeros y guardias indígenas<sup>271</sup>, así como a partir de la recepción de nuevos ataques y amenazas contra compañeros, organizaciones y, en general, contra su proyecto político y cultural<sup>272</sup>.

<sup>261</sup> Véanse los informes que le presentó la Cancillería a la CIDH el veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012), el tres (3) de julio del mismo año y el veinte (20) de febrero del dos mil trece (2013), en los anexos C.8., C.9. y C.13., incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>262</sup> *Ibíd.*,

<sup>263</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012) en el anexo C.7., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>264</sup> Véase el informe que le presentó la Cancillería a la CIDH el primero (1º) de agosto de dos mil trece (2013) en el anexo C.15., incluido en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>265</sup> Véanse los informes que le presentó la Cancillería a la CIDH el dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012) y el veintinueve (29) de agosto del mismo año en los anexos C.7. y C.11., incluidos en el CD que adjuntó dicha entidad a su respuesta al Auto de Pruebas, disponible en el folio 70 del segundo cuaderno.

<sup>266</sup> Los señores Plinio Trochez, Óscar Cuchillo, Milciades Musice, Elides Pechene Ipia y Arquimedes Vitonás.

<sup>267</sup> El señor Ezequiel Vitonás Talaga.

<sup>268</sup> El señor Jorge Caballero Fula.

<sup>269</sup> El señor Yohiner Medina Talaga.

<sup>270</sup> El señor Edgar Raúl Ibáñez y las señoras Luz Mila Campo y Luz Eyda Julicué Gómez.

<sup>271</sup> Sobresalen los asesinatos de los señores Luis Ever Casamachín Yule, Rafael Mauricio Girón Ulchur, Milciades Trochez Conda, Manuel Antonio Tumiñá Jenbuel y Daniel Coicué Julicue.

<sup>272</sup> La comunidad reporta amenazas específicas a los señores y señoras Álvaro Muñoz, Emigdio Velasco Calambas, Alfredo Acosta Zapata, Libia Arminda Paz y Aida Marina Quilcué, entre muchos otros. Así

8.15.10. Seguidamente, en el escrito de tutela, en la respuesta al Auto de Pruebas y en varios de los informes que han enviado a la CIDH, elevan críticas contra las medidas de protección, las cuales van dirigidas en dos (2) sentidos. Por un lado, reprochan la falta de medidas. Por el otro, señalan la ineficiencia e, incluso, la inconveniencia de algunas de las que ya se han recibido<sup>273</sup>. Así, por ejemplo, denuncian la corta duración y las demoras en la entrega efectiva de algunas medidas de protección. Por otro lado, señalan que algunas de las actividades realizadas por el Estado y, en particular, el incremento del pie de fuerza del Ejército Nacional en el norte del departamento, generan una mayor afectación, en cuanto incrementan el fuego cruzado y se prestan para la comisión de nuevos abusos por parte de la Fuerza Pública.

#### *8.16. Parámetros para corregir y tornar adecuadas las medidas de protección*

8.16.1. Teniendo en cuenta el diagnóstico resumido en párrafos precedentes, para la Sala es claro que el Estado colombiano ha realizado esfuerzos importantes para garantizar la seguridad del Pueblo Nasa y, consecuentemente, podría argüirse que ha cumplido o está cerca de cumplir con las tres (3) medidas cautelares decretadas por la CIDH.

8.16.2. Sin embargo, la información consignada en el expediente de tutela y en los informes públicos citados en la presente providencia, indican que los problemas que afrontan los Nasa exceden la protección ordenada por la Comisión Interamericana, ponen de relieve una situación que contraría abiertamente la Constitución y demandan, tanto de este Tribunal, como del resto del Estado, la puesta en marcha de una serie adicional de acciones bajo una aproximación diferente al conflicto armado interno y los devastadores impactos que este ha tenido sobre los pueblos originarios.

8.16.3. A este respecto, la Sala considera que, más allá de si se satisficieron o no las exigencias de la CIDH, este caso revela la existencia de un problema de comunicación entre el Estado y el pueblo indígena en detrimento de los derechos de este último. El primero pretende responder a las necesidades de protección de los indígenas mediante elementos que preservarían la integridad de la persona ante ataques o riesgos determinados. El segundo, por el contrario, reclama medidas que aseguren su pervivencia como pueblo o cultura ancestral diferenciada de la población mayoritaria.

8.16.4. Para entender por qué no pueden encontrarse las posiciones del Estado y del Pueblo Nasa, la Sala considera necesario señalar que, aunque las

---

mismo, en la contestación al Auto de Pruebas, anexó copia de unos panfletos dirigidos contra la ACIN, el CRIC y, en general, contra el Pueblo Nasa. Ver estos documentos en los folios 221 al 230 del segundo cuaderno.

<sup>273</sup> Especialmente, argumentan que el suministro de vehículos convencionales y blindados como mecanismo de protección no viene acompañado de un oportuno servicio de mantenimiento de los mismos, lo que dificulta y hace riesgosa su manipulación.

autoridades públicas hayan intentado arduamente cumplir con las medidas cautelares de la Comisión Interamericana, abordándolas como se suele abordar el común de los casos de seguridad personal, existen al menos dos (2) premisas de la jurisprudencia constitucional que, a la luz de las particularidades del caso concreto, le exigían una actuación más extensa y étnicamente más apropiada.

8.16.5. Primero, los pueblos indígenas son titulares de derechos fundamentales, estos son independientes de los derechos de sus miembros y no constituyen una sumatoria de los últimos. Segundo, los derechos fundamentales son interdependientes e indivisibles. Su eficacia debe ser conjunta, pues solo de esa manera se satisface el principio de dignidad humana. Estos elementos esenciales de los derechos, desarrollados ampliamente en relación con los derechos de los individuos, son también aplicables —y acaso en mayor medida— a los pueblos originarios.

8.16.6. Hace poco, la Relatora de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas llamó la atención sobre la relación intrínseca entre la libre determinación y la prohibición de discriminación de los pueblos originarios. En párrafos previos, la Sala ha destacado la necesidad de concebir los derechos de estos pueblos en clave de integralidad y ello pasa también por comprender la importancia de la preservación o la defensa de la cultura. Este es el propósito que marca el punto de quiebre de la cuestión indígena (reciente) en el Derecho Internacional, cuando la OIT aprobó el Convenio 169, basado en autonomía y respeto por la diferencia, y dejó atrás el convenio 107, cuyo fundamento era la elevación de la calidad de vida de los indígenas para la integración a las culturas mayoritarias de cada país.

8.16.7. El rechazo del convenio 107 es el desmonte de la disociación entre la existencia física y la existencia cultural. Así, mientras el primero intentaba brindar condiciones materiales ante la explotación (física) de los indígenas, el segundo se aparta de este enfoque, porque entiende que la integración a cambio de estas condiciones conlleva la desaparición de las culturas. Es decir, lo contrario a la afirmación “los indígenas seguirán existiendo, siempre que renuncien a su identidad indígena”.

8.16.8. Toda la información descrita en la contextualización del Pueblo Nasa demuestra, en el plano del caso concreto, el alcance de los principios esbozados en abstracto. Los territorios colectivos son el eje de la cultura y la supervivencia física de los indígenas. La autonomía es la base para la toma de sus decisiones y debe proyectarse en todos los ámbitos (político, social, económico, jurídico, religioso y cultural), tal como lo ordenan los artículos 330, 286 y 246 de la Carta Política. La participación de los pueblos indígenas, principalmente en las vertientes representativa (circunscripción especial) y directa (consulta previa), es una condición necesaria para la protección de sus demás derechos.

8.16.9. En el Pueblo Nasa, la presión sobre sus territorios, derivada tanto del conflicto armado interno, como de los intereses económicos y políticos, genera la división de las comunidades y amenaza su supervivencia. La discriminación de la que son víctimas se proyecta negativamente en su autonomía, pues permite la invasión de sus territorios por parte de particulares, y el desconocimiento de su autonomía conlleva la invasión de sus competencias constitucionales por parte de autoridades públicas y otros agentes (por ejemplo, los grupos al margen de la ley y los grandes propietarios de la tierra). Todo lo expuesto genera imposiciones culturales externas y el desvanecimiento de la cultura, por ejemplo, por la ausencia de garantías institucionales para preservar su derecho a construir memoria, como pueblo culturalmente diferenciado.

8.16.10. Las amenazas descritas generan nuevos problemas. Así, por ejemplo, la acusación de colaboración con un grupo armado, realizada por los distintos actores (incluida la Fuerza Pública) y, posteriormente, replicada y amplificadas por los medios masivos de comunicación, implica la existencia de retaliaciones y nuevos actos de violencia en su contra. Este tipo de actuaciones afectan principalmente a sus líderes, no necesariamente porque exista un interés específico en ellos, como individuos, sino porque son los representantes del grupo, los defensores de sus intereses y quienes recogen las banderas de la historia Nasa por la unidad, el territorio, la cultura y la autonomía.

8.16.11. Todo lo anterior, pero en especial esto último, le permite a la Sala llegar a la siguiente conclusión: el objetivo de los grupos armados que delinquen en el Cauca y en el Valle del Cauca es destruir o, al menos, controlar al Pueblo Nasa. Para lograrlo, dirigen su accionar contra sus figuras más representativas y contra sus territorios, dado el efecto colectivo que tienen los ataques y las amenazas contra ellos perpetrados. Pero no solo el crimen organizado es un problema de seguridad. Hechos legales y sociales generan enormes presiones sobre sus territorios y, a pesar de no ser comparables a las acciones de violencia, sí requieren atención del Estado, pues atentan contra la preservación de la cultura.

8.16.12. El objetivo de los Planes de Salvaguarda es, en palabras de este Tribunal, evitar la extinción *física y cultural* del Pueblo Nasa. Sin embargo, las medidas de protección diseñadas para el Pueblo Nasa parecen cubrir únicamente la faceta física de la seguridad de sus miembros individualmente considerados (en los términos exigidos por la CIDH), pero ha dejado de lado, tanto su dimensión colectiva, como la orden expresa de la Corte de actuar en pro de la defensa de sus culturas, y no solo de los individuos.

8.16.13. En este sentido, una estrategia construida única o mayoritariamente a partir de medidas de protección de carácter individual es necesaria y tiene el potencial para satisfacer las exigencias de la Comisión Interamericana, pero no es suficiente para frustrar tales agresiones, pues estas continuarán, cambiando

si acaso de destinatario específico. Si el Estado persiste en afrontar este problema desde dicha óptica llegará al absurdo de ofrecer esquemas individuales de protección a todos los indígenas con una influencia política más o menos notoria. La nueva comprensión que sugiere esta Corte aboga por la protección de todo el pueblo y, consecuentemente, por la adopción de medidas de protección de carácter colectivo.

8.16.14. A modo de conclusión, la Sala considera que, pese a (i) los arduos esfuerzos del Estado colombiano por proteger la vida e integridad del Pueblo Nasa, y (ii) pese la elaboración y puesta en marcha del Plan de Salvaguarda, ordenado por esta Corporación en el Auto 004 de 2009<sup>274</sup>; su deber de garantizar la supervivencia física y cultural de los pueblos originarios ha sido parcialmente desatendido, toda vez que los derechos individuales de dichas personas y los derechos colectivos de todo el pueblo siguen amenazados.

### 9. Órdenes a impartir

9.1. A continuación, la Sala describirá la ruta a seguir, en el corto y mediano plazo (es decir, antes de la puesta en marcha definitiva de todas las medidas que se concierten a partir del Plan de Salvaguarda), para la preservación de la memoria, la cultura, y la existencia material del Pueblo Nasa.

9.2. Para comenzar, es imprescindible y urgente que el Estado revise las medidas de protección proferidas a nivel individual, pero sobre todo, a nivel colectivo. Las medidas actuales podrán preservarse pero, está claro, deben implementarse otras distintas que respondan a los problemas que enfrentan los accionantes, como pueblo culturalmente diverso.

9.3. En cuanto a los problemas que conciernen a este grupo, considerado integralmente, el Estado, en concertación con el Pueblo Nasa, deberá determinar medidas específicas para proteger los derechos a la memoria, la autonomía, el territorio colectivo y la reparación étnicamente adecuada de los indígenas víctimas de la violencia. Para tal efecto, la Corte considera importante la observancia de los siguientes criterios:

- i. Las acciones deben estar *libres de daño*, es decir, no pueden generar nuevos problemas, ni agravar los ya existentes.
- ii. Las medidas de protección deben ser concertadas previamente con las autoridades tradicionales del pueblo indígena. La Sala solicitará al Pueblo Nasa que evalúe la posibilidad de dar un trámite celeré (o de especial agilidad) a estos procedimientos, tomando en cuenta que su propia solicitud denuncia la ausencia de medidas urgentes, así como el tiempo que ha tomado la construcción del Plan de Salvaguarda.

---

<sup>274</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- iii. Las medidas de protección deben ser acordes con la cultura y cosmovisión Nasa, a efectos de potenciarla y nunca limitarla.
- iv. Se debe aumentar al máximo posible la participación indígena en la ejecución de las medidas de protección, a efectos de respetar y potenciar su autonomía.
- v. El territorio Nasa es inviolable y, en tal sentido, la única intromisión permitida es aquella que resulta ser estrictamente necesaria.
- vi. Las medidas deben tener conciencia histórica, reconociendo la serie de discriminaciones de las que han sido víctima los Nasa, y evitando su repetición. Debe recordarse que la violencia actual es la continuación de siglos de explotación, despojo, humillación y desprestigio.
- vii. De acuerdo con lo anterior, resulta una amenaza para el Pueblo Nasa la asociación explícita o tácita en pronunciamientos y documentos oficiales entre las comunidades paeces y los grupos guerrilleros, paramilitares o delincuenciales de cualquier tipo. Ello desconoce sus esfuerzos por mantenerse al margen del conflicto, los expone a riesgos que no deben soportar y puede provocar infracciones al principio de distinción del DIH.
- viii. Se deben abarcar todos los riesgos, incluso aquellos que provienen del desarrollo de las operaciones militares y policivas, y los que se derivan de la dinámica económica, principalmente, de los proyectos extractivos.
- ix. Toda medida de protección debe respetar y velar por la protección de la naturaleza o, en otros términos, por la especial relación entre los pueblos indígenas y el ambiente.

9.4. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala proferirá un conjunto de órdenes concretas a efectos de, primero, facilitar la construcción y la adopción de las medidas de protección que acuerden el Estado y el Pueblo Nasa y, segundo, corregir problemas puntuales relacionados con las medidas que actualmente se están brindando. Muchas de las órdenes involucrarán directamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, pues independientemente del eventual cumplimiento que logre el Gobierno en relación con las medidas cautelares decretadas por la CDIH, esta entidad merece seguir desempeñando una labor articuladora, teniendo en cuenta el avance logrado en la materia y una de las razones de ser de la protección. A estos efectos, la Sala ordenará:

- i. Realizar el mantenimiento de los vehículos convencionales y blindados suministrados a los líderes y consejeros indígenas, ahora y siempre que se necesite.
- ii. Elaborar e implementar un programa de fortalecimiento de la guardia indígena presente en los Resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló.
- iii. Capacitar a los integrantes de la Fuerza Pública sobre las características del Pueblo Nasa y la forma en que se han visto afectados por el conflicto armado interno, a efectos de que comprendan el negativo impacto que tiene la violencia sobre su unidad, territorio, cultura y autonomía.
- iv. Realizar un censo actualizado a dos mil dieciséis (2016) de los indígenas Nasa que habitan dentro y en las cercanías de los cuatro (4) resguardos protegidos.
- v. Traducir la presente Sentencia al Nasa Yuwe (idioma que utiliza el 60% del Pueblo Nasa)<sup>275</sup>.
- vi. Requerir a los accionantes y al Gobierno Nacional para que determinen medidas de construcción y preservación de la memoria Nasa, dentro de un procedimiento abreviado de concertación, y previendo las fuentes de financiación necesarias. Estas medidas pueden concretarse en (i) talleres con los mayores y el resto de la población; (ii) formación en idioma propio, para quienes lo han perdido; (iii) emisoras de difusión de la cultura Nasa; (iv) espacios en canales regionales para el mismo fin, y (v) construcción de museos de la memoria o espacios similares. Estas medidas son esenciales para la preservación de la cultura Nasa.
- vii. Requerir a los accionantes y al Gobierno Nacional para que establezcan medidas de diálogo intercultural. Para comenzar, se ordenará la traducción de esta Sentencia y la creación de un comité de capacitación de autoridades tradicionales, jueces, fiscales y magistrados, que permita la coordinación entre los sistemas jurídicos y favorezca, por lo tanto, la autonomía y auto determinación del Pueblo Nasa. La Sala ordenará distribuir copias de esta decisión entre las autoridades de los resguardos accionantes, en su idioma, y fiscales, jueces y tribunales competentes, en español.
- viii. El Estado debe preservar el territorio. Para ello, deberá comenzar a evaluar en qué espacios se dará la participación de los pueblos indígenas, de cara a un eventual proceso de paz, y respetar el

---

<sup>275</sup> Ver la respuesta que presentó la ONIC al Auto de Pruebas en el folio 235 del segundo cuaderno.

principio de distinción. Ello exige la capacitación constante de los miembros de la Fuerza Pública, el diálogo respetuoso con la guardia indígena (no su incorporación en el conflicto) y la necesidad de asumir su posición de garante. La neutralidad del Pueblo Nasa es válida desde la Constitución Política. La Fuerza Pública deberá rendir informes periódicos sobre sus actuaciones a los órganos de control.

- ix. El sistema de alertas tempranas, uno de los mecanismos más efectivos que ha desarrollado el Estado para la protección de la seguridad personal en el marco del conflicto armado, enfrenta dificultades especiales en el caso de los pueblos indígenas. La Sala ordenará a la Defensoría del Pueblo que, a través de sus delegados competentes, se reúna con las autoridades tradicionales Nasa y la guardia indígena para analizar la forma de adecuarlo a su caso particular. Recomienda también al órgano de control, tomar en consideración la necesidad de que a través de este mecanismo se prevean no solo riesgos a la integridad y la vida, sino los riesgos culturales, ya descritos.

9.5. Como puede verse, un conjunto de medidas tiene naturaleza perentoria, y así se indicará en la parte resolutive de esta providencia. Otro grupo tiene carácter de exhorto, advertencia y requerimiento. La Sala no definirá los términos de estas últimas para no usurpar el espacio de diálogo de las partes. Pero la inacción se considerará un incumplimiento y un desacato a las decisiones de este Tribunal.

9.6. Por último, la Sala debe ser enfática en que todas las órdenes a impartir buscan complementar, pero jamás obstaculizar, lo previsto en el Plan de Salvaguarda para el Pueblo Nasa, toda vez que este documento reviste una significativa importancia como guía de la política pública en la materia.

9.7. En virtud de lo expuesto, la Sala revocará el fallo de primera y única instancia proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015), en el proceso de tutela iniciado por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca<sup>276</sup>, contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección, toda vez que en ella se negó el amparo por considerarse que la parte actora no referenció un desconocimiento concreto de las medidas cautelares No. 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011, decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

9.8. En su lugar, tutelaré los derechos fundamentales de todos los accionantes a la vida e integridad personal, así como el derecho fundamental del Pueblo Nasa a la protección colectiva, ordenando la adopción de nuevas y mejores

---

<sup>276</sup> Representada legalmente por Luz Eyda Julicué Gómez.

medidas de protección, de acuerdo con los criterios descritos en el numeral 9.3. de la presente Sentencia. Para facilitar la construcción y la adopción de tales medidas, y también para corregir problemas puntuales relacionados con las medidas que actualmente se están brindando, la Sala impartirá órdenes complementarias.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

#### RESUELVE:

**Primero.- REVOCAR** el fallo de primera y única instancia proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015), en el proceso de tutela iniciado por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, representada legalmente por Luz Eyda Julicué Gómez, contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección, toda vez que en ella se negó el amparo por considerarse que la parte actora no referenció un desconocimiento concreto de las medidas cautelares No. 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011, decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales de los accionantes<sup>277</sup> a la vida e integridad personal, así como el derecho fundamental del Pueblo Nasa a la seguridad colectiva, abogando por la adopción de nuevas y mejores medidas de protección.

**Segundo.- ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores convocar una reunión interinstitucional con la Fuerza Pública, las entidades del orden nacional con competencia en la materia, las organizaciones sociales involucradas y los beneficiarios de las medidas cautelares No. 195 de 2005, 301 de 2008 y 255 de 2011, decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para (i) detectar y resolver los problemas en la concertación, suministro, ejecución, duración y retiro de las actuales medidas de protección con carácter individual, e (ii) idear y acordar nuevas estrategias para garantizar la seguridad colectiva del Pueblo Nasa, a efectos de erradicar o disminuir sustancialmente los riesgos a los que se ve expuesto. En el marco de

---

<sup>277</sup> Los señores y señoras Aaron Liponce, Adolfo Vivas Andela, Aida Marina Quilcué Vivas, Alcibiades Escué, Algemirol Valencia Vigente, Álvaro Jaime Muñoz Anacona, Álvaro José Mejía Arias, Arquímedes Vitonás, Carlos Alberto Sánchez, Daniel Piñacué Achicue, Demetrio Moya Obispo, Edgar Raúl Ibáñez, Elides Pechene Ipiá, Eliseo Ipiá, Emigdio Velasco Calambas, Ernesto Perafán Echeverri, Ezequiel Vitonás Talaga, Feliciano Valencia Medina, Gabriel Pavi, Gelmis Chate, Germán Valencia Medina, Gilberto Muñoz Coronado, Gilberto Yafue Villano, Héctor León Arias Urrea, Hermes Vitelio Menza, Herminson Pertiaga García, Jesús Javier Chávez Yondapiz, Jesús Tombe Pilcúe, José Francisco Zambrano, José Vicente Otero Chate, Libia Armida Paz Mamián, Luis Alberto Guetoto Alos, Luis Alfredo Acosta Zapata, Luis Aureliano Yonda Copaque, Luis Danilo Secué Pavi, Luz Eyda Julicué Gómez, Luz Mariana Canas, Luz Mila Campo, Marciana Quira Calapsu, Marcos Pechene Calamba, Marlitt Puscus Mamián, Miliciades Musice, Nelson Lemus, Óscar Cuchillo, Patricio Pertiaga Poiroma, Pedro Teófilo Maca Puscus, Plinio Trochez, Rangel Giovanni Yule Zape, Rodrigo Hernán Quira Aguilar y Yohiner Medina Talaga.

esta reunión, deberán tenerse en cuenta los criterios sugeridos por la Sala en el numeral 9.3. de la presente Sentencia. La reunión deberá tener en cuenta el censo ordenado en el punto séptimo del resuelve, realizarse *in situ*, contar con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y ser programada para el primer semestre del año dos mil diecisiete (2017).

**Tercero.- ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores redactar y poner en práctica un plan de trabajo de acuerdo con los resultados de la reunión interinstitucional ordenada en el punto anterior, para ejecutar, en un tiempo prudencial, las nuevas medidas y estrategias de protección con carácter individual y colectivo. Este plan, en conjunto con reportes trimestrales durante un (1) año, deberá ser enviado al Tribunal Administrativo del Cauca para efectos de su cumplimiento, y a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional para el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, para lo de su competencia.

**Cuarto.- ORDENAR** a la Unidad Nacional de Protección para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, y en coordinación con las entidades públicas o privadas que considere necesarias, realice el mantenimiento de los vehículos convencionales y blindados suministrados a los líderes y consejeros indígenas que actúan en el presente proceso de tutela. Asimismo, no incurrir en nuevas demoras en el mantenimiento de los mismos.

**Quinto.- ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores para que en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta Sentencia, y en coordinación con las entidades estatales y organizaciones sociales que considere necesario vincular, se reúna con los representantes de la guardia indígena Nasa ubicada en los Resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló, para elaborar e implementar un programa de fortalecimiento de la misma. Esto se deberá realizar a través de un proceso de retroalimentación que incluya, tanto la visión de la comunidad, como la del Estado colombiano, a efectos de permitirles a los guardias exponer las situaciones de riesgo concretas que aquejan a la comunidad como sujeto colectivo, así como los obstáculos que encuentran para superar la situación de amenaza permanente, bien sea por factores objetivos o subjetivos.

**Sexto.- ORDENAR** al Ministerio del Interior, para que en el transcurso del año siguiente a la notificación de la presente providencia, y siempre que sea antes de que se realice la reunión interinstitucional de la que trata el numeral segundo del resuelve de esta Sentencia, capacite a los miembros del Ejército y la Policía Nacional sobre las principales características del Pueblo Nasa y la manera en que han sido perjudicados por el conflicto armado interno, a efectos de que comprendan el negativo impacto que tiene la violencia sobre su unidad, territorio, cultura y autonomía. Para tal efecto, el Ministerio deberá concertar el material que va a ser utilizado en la capacitación con las autoridades del Pueblo Nasa, quienes son los únicos competentes para decidir

cómo deben ser presentadas las características, la historia y la violencia que ha sufrido su comunidad.

**Séptimo.- ORDENAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores coordinar con las entidades encargadas la realización de un censo actualizado a dos mil dieciséis (2016) de los indígenas Nasa que habitan dentro y en las cercanías de los Resguardos de Toribio, San Francisco, Tacueyó y Jambaló, a efectos de saber la cantidad de personas que los componen y el estado en que se encuentran en relación con los problemas descritos en la presente Sentencia. Este censo deberá ser desarrollado durante el tercer o cuarto trimestre del año en curso.

**Octavo.- ORDENAR** al Ministerio del Interior que en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, la traduzca al Nasa Yuwe, idioma tradicional de los Nasa, a efectos de facilitar su conocimiento y discusión.

**Noveno.- REQUERIR** a los accionantes y al Gobierno Nacional para que determinen medidas de construcción y preservación de la memoria Nasa, dentro de un procedimiento abreviado de concertación y previendo las fuentes de financiación necesarias. Estas medidas pueden concretarse en (i) talleres con los mayores y el resto de la población; (ii) formación en idioma propio, para quienes lo han perdido; (iii) emisoras de difusión de la cultura Nasa; (iv) espacios en canales regionales, para el mismo fin, y (v) construcción de museos de la memoria o espacios similares. Estas medidas son esenciales para la preservación de la cultura Nasa.

**Décimo.- REQUERIR** a los accionantes y al Gobierno Nacional para que establezcan medidas de diálogo intercultural. Para comenzar, se ordenará la traducción de esta sentencia y la creación de un comité de capacitación de autoridades tradicionales, jueces, fiscales y magistrados, que permita la coordinación entre los sistemas jurídicos y favorezca, por lo tanto, la autonomía y auto determinación del Pueblo Nasa. Asimismo, se ordena la distribución de copias de esta decisión entre las autoridades de los resguardos accionantes, en su idioma, y fiscales, jueces y tribunales competentes, en español.

**Décimo primero. REQUERIR** al Estado para que cumpla adecuadamente sus obligaciones en lo concerniente a la protección del territorio Nasa, de acuerdo con los parámetros establecidos en esta Sentencia. Para ello, deberá comenzar a evaluar en qué espacios se dará la participación de los pueblos indígenas, de cara a un eventual proceso de paz, y respetar el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario. Ello exige la capacitación constante de los miembros de la Fuerza Pública, el diálogo respetuoso con la guardia indígena (no su incorporación en el conflicto) y la necesidad de asumir su posición de garante. La neutralidad del Pueblo Nasa es válida desde

la Constitución Política. La Fuerza Pública deberá rendir informes periódicos sobre sus actuaciones a los órganos de control.

**Décimo segundo.- REQUERIR** al Ministerio del Interior y a las autoridades del Pueblo Nasa para que fijen una fecha límite para aprobar y poner en ejecución el Plan de Salvaguarda.

**Décimo tercero.- REQUERIR** a la Defensoría del Pueblo para que, a través de sus delegados, y en el marco de sus funciones, comience un diálogo con la guardia indígena y las autoridades tradicionales para la adecuación del sistema de alertas tempranas, de tal manera que este atienda no solo los riesgos individuales, sino colectivos, y no exclusivamente los de naturaleza física, sino también los culturales.

**Décimo cuarto.- REMITIR** copia de la presente providencia a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional para el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 para lo de su competencia.

**Décimo quinto.-** Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

