



Sentencia T-153/19

Referencia: expediente T-7.056.143.

Acción de tutela formulada Luis Hernando Tandioy Chasoy contra la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle del Cauca, el 21.08.2018, el cual declaró improcedente el amparo solicitado dentro de la acción de tutela instaurada por Luis Hernando Tiandoy Chasoy contra la Agencia Nacional de Tierras.

La Sala de Selección de Tutelas Número Once¹ de la Corte Constitucional seleccionó, mediante Auto² del 13.11.2018, el Expediente T- 7.056.143 para su revisión y, según el sorteo realizado, lo repartió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, para que tramitara y proyectara la sentencia correspondiente.

¹ Integrada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

² Cuaderno 2, f. 3-16.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes

1. Las comunidades indígenas de Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb, de la etnia Nonam, conservan su cultura, tradición y costumbres.
2. Estas comunidades se encuentran asentadas *históricamente a lado y lado de las riveras de los ríos Bonguito y Bongo, cerca de la desembocadura en el Océano Pacífico y en puntos colindantes al noreste de la Bahía de Buenaventura*³.
3. Las comunidades indígenas en mención iniciaron el proceso de titulación de tierras en el 2012 (no se especifica fecha exacta) y la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del INCODER ordenó, mediante Auto del 06.09.2012⁴, remitir a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio Interior, para que ésta emitiese un concepto sobre la constitución del resguardo a favor de dichas comunidades.
4. La Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior conceptuó que la constitución de dicho resguardo era viable, pues se reconoce así un derecho territorial que apunta a la protección de la integridad étnica y cultural y se da solución a una problemática de tenencia de tierras de esta parcialidad indígena, la cual, en opinión de los accionantes, ha sido despojada por terceros y ha puesto en riesgo inminente de exterminio a las comunidades⁵.
5. El proceso de titulación de tierras cumplió, según los accionantes, los requisitos establecidos en el Decreto 1071 de 2015 y, por ello, se presentaron y aprobaron los proyectos de acuerdo para la constitución de los resguardos Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb. Dichos proyectos, a su vez, fueron aprobados por el Consejo Directivo del INCODER el 26.09.2015 y se remitieron al despacho del Viceministro para su firma, como consta en acta del 30.11.2015.
6. Posteriormente la Agencia Nacional de Tierras avocó conocimiento del proceso de constitución de resguardos de las comunidades mencionadas e inició nuevamente con el trámite de visitas.

³ Cuaderno 1, f. 3.

⁴ Cuaderno 1, f. 3.

⁵ Cuaderno 1, f. 3.

7. La Subdirectora de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras le informó el 21.03.2017 a la Coordinación de Territorio de la Asociación de Cabildos Indígenas y del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP, que el procedimiento de legalización de tierras de las comunidades indígenas se encuentra en la construcción de la ruta jurídica para determinar la trazabilidad del componente del territorio que afecta a las comunidades asociadas y comunidades negras, así como en el estudio jurídico de la vigencia de dichos territorios, por tratarse de zonas de la Ley 55 de 1967⁶.

8. La Dirección Técnica de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras le informó un año después (19.02.2018) a la Consejería de Territorio de la Organización Indígena de Colombia que el proceso de constitución de resguardo indígenas Jooin Jeb, Cocalito y Cerro Bongo fue puesto a consideración del Consejo Directivo del INCODER, el cual lo aprobó⁷. Sin embargo, la Consejera para comunidades negras había presentado oposición porque, en su opinión⁸: a) existía un conflicto de intereses entre estas comunidades indígenas y la comunidad negra de Ladrilleros, el cual fue concertado y permitió la fijación de los polígonos para la constitución de dichos resguardos; b) las tierras a legalizar son bienes fiscales y, por ello, se solicitaron los expedientes de constitución, a fin de verificar el estado de dichos territorios y determinar las rutas jurídicas y técnicas; c) no había presencia de los comuneros en los territorios a legalizar y; d) los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras se encuentran vencidos. El comunicado no indica cuándo ocurrieron cada una de las circunstancias ni cuáles han sido los resultados obtenidos.

9. Por lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras procedió a la realización de visitas y concertaciones con las comunidades y, posteriormente remitió el expediente a su Subdirección de Asuntos Étnicos para que actualizara la información y continuara con el procedimiento.

9. El Coordinador de Territorio de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP solicitó el 24.04.2018⁹ que se culminaran los procesos de entrega de títulos colectivos a las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb.

10. Las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb no recibieron respuesta de la solicitud presentada por el Coordinador de Territorio de la

⁶ Cuaderno 1, f. 18.

⁷ Cuaderno 1, f. 16.

⁸ Cuaderno 1, ff. 16s.

⁹ Cuaderno 1, f. 69.

Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP ni han recibido a la fecha respuesta alguna sobre la culminación del proceso de titulación de tierras.

11. Luis Hernando Tiandoy Chasoy, Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Cabildos indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-AVICA RP, interpuso el 06.08.2018, en representación de las Comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb, acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras, y solicita que sean garantizados los derechos fundamentales al territorio, la preservación, la protección y reconocimiento de la cultura y la vida de las comunidades afectadas y, en consecuencia, que se *“proceda a generar la firma del acto administrativo que concluya y sobre todo defina la constitución de los resguardos a favor de las Comunidades Indígenas referidas, con base en la totalidad del trámite agotado a plenitud”*¹⁰.

B. Actuaciones procesales

1. Admisión de la tutela

12. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle del Cauca, admitió la acción de tutela, mediante Auto¹¹ del 06.08.2018, y notificó a la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Cultura y Desarrollo Rural, para que se manifestasen sobre lo solicitado por el tutelante.

2. Respuesta de las accionadas

a. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

13. Edward Daza Guevara, coordinador del grupo de procesos judiciales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentó escrito¹² el 14.08.2018, en cual solicitó que se desvinculase a la entidad, porque *el accionante no formula pretensión alguna que implique la toma de decisiones por parte de esta Entidad*¹³.

14. La solicitud del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se basa, por una parte, en que la entidad *no tiene competencia respecto a la solicitud de los accionantes*¹⁴, porque el artículo 3 del Decreto 1985 de

¹⁰ Cuaderno 1, f. 5.

¹¹ Cuaderno 1, ff. 29ss.

¹² Cuaderno 1, ff. 42ss.

¹³ Cuaderno 1, f. 43.

¹⁴ Cuaderno 1, f. 43.

2013 establece como objeto del Ministerio formular, coordinar y adoptar políticas, planes, programas y proyectos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, las cuales son ejecutadas a través de sus entidades vinculadas y adscritas. Quien tiene dicha competencia es, según la entidad, la Agencia Nacional de Tierras, que *es una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con patrimonio propio, personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, razón por la cual es sujeto de derechos y obligaciones*¹⁵. Por otra parte, el Ministerio manifiesta que, si bien éste ejerce control administrativo o de tutela sobre la Agencia Nacional de Tierras, no le *compete la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades [como la Agencia Nacional de Tierras], dado que se trata de entidades con personería jurídica, y autonomía administrativa y presupuestal*¹⁶.

b. Agencia Nacional de Tierras

15. Andrés Felipe González Vesga, jefe (e) de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, presentó, extemporáneamente, escrito el 27.08.2018, en el cual solicitó se desvincule a la entidad¹⁷, ya que ella dio respuesta a los tutelantes¹⁸, mediante oficios No. 2018500073141 y No. 20185000129673. La Agencia Nacional de Tierras informó que, en el último oficio, la Dirección de Asuntos Étnicos *da una respuesta técnica sobre el asunto en particular, profundizando en las etapas adelantadas por cada una de las comunidades para la Constitución de los Resguardos, exponiendo las reuniones que se adelantaron entorno a la problemática territorial y finalmente se remitió a la Subdirección de Asuntos Étnicos las actas de concertación y delimitación del Territorio para continuar con el proceso de constitución de los resguardos y Titulación Colectivas de la comunidad de Negros los Ladrilleros*¹⁹.

16. Lo anterior le permite concluir a la Agencia Nacional de Tierras que la disputa se centra en un derecho de petición, el cual fue contestado conforme a los parámetros establecidos por la Corte Constitucional y, en consecuencia, se configura la carencia actual de objeto por hecho superado (al responderse con posterioridad a la fecha de interposición de la tutela)²⁰.

3. Decisión de única instancia

¹⁵ Cuaderno 1, f. 44.

¹⁶ Cuaderno 1, f. 44.

¹⁷ Cuaderno 1, f. 64.

¹⁸ Cuaderno 1, f. 68.

¹⁹ Cuaderno 1, f. 68.

²⁰ Cuaderno 1, f. 64

17. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle del Cauca, declaró, mediante sentencia del 21.08.2018, que la acción de tutela era improcedente. En opinión del juez de única instancia, la finalidad de la acción interpuesta por los accionantes es *que se de aplicación a la normatividad correspondiente y se firme del actop (sic) administrativo que concluya y defina la constitución de los resguardos a favor de las Comunidades Indígenas Cerrito Bongo y Jooín-Jeb de la Etnia Noman*²¹. Para que esta pretensión prosperase, en opinión del juez del tutela, los accionantes debieron demostrar la existencia de un perjuicio irremediable, conforme a las premisas constitucionales dispuestas por la Corte Constitucional en Sentencia T- 267/1996²², la cual indica que *el carácter irremediable del perjuicio debe ser evaluado directamente por el juez, miradas las circunstancias del caso sometido a su conocimiento y en relación con las consecuencias que, apreciadas por él como inminentes, podrán derivarse para el actor si no se concediera la protección temporal de los derechos que le han sido violados o que son amenazados*²³.

18. El requisito de perjuicio irremediable no se cumplió pues, en opinión del juez de tutela, *revisado el presente asunto se tiene, que salta a la vista, que la queja tiene su argumento jurídico en el incumplimiento de una normatividad legal, y de incumplimiento de funciones de un ente como la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, a quien se le endilga que no ha firmado el documento que resuelve la situación del resguardo antes enunciado*²⁴; sin embargo, *no se encuentra documento o prueba siquiera sumaria, en donde se demuestre que existe por ello, peligro inminente o perjuicio irremediable*²⁵. Esto implica que, *sin que se pueda demostrar la aplicación subsidiaria de la acción de tutela, por no haber probado un peligro o perjuicio irremediable en esta acción, no es posible que salga avante, en cumplimiento a los preceptos Constitucionales reiterados por la Corte Constitucional*²⁶.

C. Pruebas en el proceso

19. En el expediente reposan las siguientes pruebas:

- a) Copia de la Resolución 0183, del 29.11.2017, por medio de la cual se inscribe la Junta Directiva de la Asociación de Cabildos

²¹ Cuaderno 1, f. 52.

²² Cuaderno 1, f. 51.

²³ C. Const., sentencia de tutela T- 267 de 1996, citada en el Cuaderno 1, f. 53.

²⁴ Cuaderno 1, f. 54.

²⁵ Cuaderno 1, f. 54.

²⁶ Cuaderno 1, f. 54.

Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP en el Registro de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas²⁷.

- b) Copia del Certificado de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, en la cual se reconoce la personería jurídica del Cabildo de la Comunidad Indígena Cerrito Bongo, la composición de las autoridades del Resguardo y su representación legal²⁸.
- c) Copia del Certificado de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, en la cual se reconoce la personería jurídica del Cabildo de la Comunidad Indígena Cocalito, la composición de las autoridades del Resguardo y su representación legal²⁹.
- d) Copia del Certificado de la Alcaldía Distrital de Buenaventura, en la cual se reconoce la personería jurídica del Cabildo de la Comunidad Indígena Joojin Jeb, la composición de las autoridades del Resguardo y su representación legal³⁰.
- e) Copia de la petición³¹ elevada, el 16.12.2015, por los Gobernadores de los Cabildos Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el cual se solicita se informe el estado del trámite de titulación de tierras, en el cual el INCODER había aprobado la titulación de tierras el 21.09.2015.
- f) Copia de la respuesta emitida por la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos, del 19.02.2018, en la cual se informan las razones por las cuales no se continuó con la titulación de tierras de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb -posible conflicto con comunidad afrodescendiente e informes vencidos-³².
- g) Copia de la respuesta de la Subdirección de Asuntos Étnicos, del 21.03.2018, en la cual se indica que la titulación de tierras de las comunidades indígenas se encuentra en la fase de construcción de la ruta jurídica para determinar la trazabilidad del componente de territorio que afecta a las comunidades asociadas y las comunidades afrodescendientes³³.

²⁷ Cuaderno 1, ff. 7ss.

²⁸ Cuaderno 1, f. 11.

²⁹ Cuaderno 1, f. 12.

³⁰ Cuaderno 1, f. 13.

³¹ Cuaderno 1, ff. 20ss.

³² Cuaderno 1, ff. 16s.

³³ Cuaderno 1, f. 18.

- h) Copia de la Respuesta de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras, del 21.08.2018, en la cual se indica el estado de los procesos de titulación de tierras y se informa que en el proceso de constitución de los resguardos indígenas se presentó conflicto con otras comunidades étnicas y, por tanto, se dio una ruptura de lo pactado entre ellas en el 2012³⁴.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

20. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle del Cauca, en el proceso de tutela objeto de estudio, conforme al artículo 241 numeral 9 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 56 del Acuerdo 02 de 2015.

B. Planteamiento del caso y problema jurídico

1. Presentación del caso

21. Las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb iniciaron ante el trámite de constitución de resguardo ante el INCODER. Esta entidad abrió el expediente respectivo y, mediante Auto del 02.02.2012, se ordenó la visita al territorio de cada una de las comunidades.

22. A partir de esa fecha se realizaron los respectivos trámites, entre ellos la resolución de posibles conflictos con otras comunidades. Los acuerdos quedaron en el Acta del 30.11.2015 y solo restaba la firma de la autoridad competente para proceder a la constitución del resguardo y, por tanto a la titulación de los territorios.

23. Posteriormente la Agencia Nacional de Tierras avocó conocimiento del proceso de constitución de resguardos de las comunidades mencionadas e inició nuevamente con el trámite de visitas. Por ello, el Coordinador de territorio de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP solicitó, el 24.04.2018, que se culminaran los procesos de entrega de títulos colectivos a las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb.

³⁴ Cuaderno 1, ff. 66ss.

24. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras informó que se había recibido la información por parte del INCODER y se había detectado: a) la existencia de conflicto de intereses territoriales entre las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb, y la comunidad negra de ladrilleros y; b) que los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras se encuentran vencidos y no se evidencia una argumentación clara sobre las extensiones de tierras para una población tan pequeña. Por tanto, la entidad procedió a la realización de visitas y concertaciones con las comunidades y, posteriormente remitió el expediente a la Subdirección de Asuntos Étnicos para que actualizara la información y continuara con el procedimiento.

25. Las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb no han recibido respuesta aún del proceso y, por ello iniciaron acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras. Ésta manifestó que la acción no era procedente, pues había contestado los requerimientos de las comunidades después de la interposición de la acción de tutela y, por tanto, se configuraba un hecho superado.

2. Problema Jurídico

26. Corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si se vulneraron los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb, por la demora de la Agencia Nacional de Tierras en el proceso de titulación de tierras a su favor.

27. Para responder este problema, la Sala Novena abordará: a) los requisitos de procedencia de la acción de tutela; b) el derecho fundamental a la propiedad colectiva; c) el derecho fundamental al debido proceso y al plazo razonable y; d) la decisión en concreto.

C. Procedencia de la acción de tutela

28. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia consagra que **toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, **en todo momento y lugar**, mediante un procedimiento sumario, **por sí misma o por quién actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus **derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que estos se resulten **vulnerados o amenazados** por **la acción o la omisión de cualquier autoridad pública**.

1. Titularidad de la acción

29. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política consagra que toda persona puede ejercer la acción de tutela³⁵. Ella, a su vez, puede intervenir por sí misma o por quien actúe en su lugar. La segunda alternativa propuesta por el artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia fue desarrollada por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual consagra tres variables³⁶: a) el ejercicio de la acción de tutela a través de representante –artículo 10 inciso 1 del Decreto 2591 de 1991–; b) el ejercicio de la acción mediante agencia oficiosa –artículo 10 inciso 2 del Decreto 2591 de 1991– y; c) el ejercicio de la acción a través del Defensor del Pueblo y los personeros municipales –artículo 10 inciso 3 en concordancia con los artículos 46 y siguientes del Decreto 2591 de 1991. En el presente caso debe revisarse la acción de tutela mediante representante.

30. El artículo 10 inciso 1 oración 1 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela podrá ser interpuesta a través de representante. Esta expresión comprende dos tipos de representación, a saber, el representante legal –en el caso de menores de edad y personas jurídicas, entre otros– y el apoderado judicial³⁷.

31. En materia de derechos fundamentales de las comunidades indígenas, la Corte Constitucional ha precisado que las comunidades indígenas, como colectivos, son titulares de derechos fundamentales³⁸ independientes de los derechos fundamentales de sus miembros individualmente considerados³⁹, como, por ejemplo, el derecho a la identidad étnica⁴⁰ y el derecho a la propiedad colectiva.

32. En ese sentido, las comunidades indígenas pueden interponer una acción de tutela a través de sus dirigentes y miembros⁴¹. La Corte Constitucional ha sostenido que la Defensoría del Pueblo y organizaciones creadas para la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas también son competentes para interponer la acción de tutela⁴².

2. Destinatario de la acción (legitimación por pasiva)

³⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2017.

³⁶ C. Const., sentencia de unificación SU- 2017 de 2017.

³⁷ C. Const., sentencias de tutela T- 088 de 1999; T- 658 de 2002; T- 047 de 2005; T- 697 de 2006.

³⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993.

³⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993; sentencia de unificación SU- 217 de 2017.

⁴⁰ C. Const., sentencia de unificación SU- 217 de 2017.

⁴¹ C. Const., sentencias de tutela T- 379 de 2011; T- 011 de 2019.

⁴² C. Const., sentencias de tutela T- 379 de 2011; T- 011 de 2019.

33. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política establece que la acción de tutela procede por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

34. La Corte Constitucional ha sostenido que, por destinatario de la acción (o legitimado por pasiva) debe entenderse por una parte, como la aptitud legal que tiene una entidad para asumir la responsabilidad que surja con ocasión de la vulneración o amenaza de un derecho fundamental⁴³ y, por otra parte, como la facultad procesal que se le reconoce al demandado para que desconozca o controvierta la reclamación que el actor dirige contra él mediante el recurso de amparo⁴⁴.

3. Inmediatez

35. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia establece que la acción de tutela podrá interponerse en *todo momento* y lugar. Esto significa, según la Corte Constitucional, que no existe un término de caducidad para interponer la acción de tutela⁴⁵; pero lo anterior no implica, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, que la acción de tutela pueda ejercitarse en un tiempo indefinido desde el momento en que ocurre la vulneración o amenaza al derecho fundamental⁴⁶, pues ello implicaría una desnaturalización de la acción⁴⁷.

36. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela debe interponerse en un término razonable⁴⁸. Éste no se define, a su vez, mediante la determinación de un período concreto⁴⁹ o mediante reglas estrictas e inflexibles⁵⁰, sino a través de un estudio de las circunstancias particulares del caso⁵¹ y de la afectación permanente en el tiempo⁵².

4. Subsidiariedad

37. El artículo 86 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia consagra que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de

⁴³ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2019.

⁴⁴ C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 011 de 2019.

⁴⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017;

⁴⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 009 de 2013.

⁴⁷ C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 737 de 2017.

⁴⁸ C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 737 de 2017.

⁴⁹ En algunas ocasiones, esta Corporación ha manifestado que puede hablarse de un plazo ideal de seis (6) meses. Sin embargo, este plazo está condicionado a un estudio caso por caso, así como a la existencia de posibles excepciones. Para ello, véase C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2017.

⁵⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

⁵¹ C. Const., sentencias de tutela T- 737 de 2017; T- 739 de 2017.

⁵² C. Const., sentencias de tutela T- 737 de 2017; T- 739 de 2017,

otro medio de defensa judicial, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esta disposición fue desarrollada por el artículo 6 numeral 1 del Decreto 2591 de 1991, el cual establece que la acción de tutela no procederá cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, a menos que se configure una de las siguientes situaciones⁵³: a) que la acción de tutela se interponga para evitar un perjuicio irremediable o; b) cuando se compruebe que, a pesar de existir un recurso o mecanismo, ella no sea idónea o efectiva al revisar el caso en concreto⁵⁴ –y las circunstancias particulares de la persona–.

38. La jurisprudencia constitucional ha fijado los alcances de estas dos excepciones. Respecto al perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha manifestado que debe demostrarse⁵⁵: a) la inminencia del perjuicio; b) la gravedad del mismo; c) la urgencia de las medidas conducentes para su superación y; d) la imposibilidad de postergarlas.

39. En cuanto a la idoneidad y la eficacia, la Corte Constitucional ha entendido la primera como la existencia de un recurso judicial que es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales⁵⁶; mientras que la segunda la ha entendido como la existencia de un recurso que esté diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que debe determinarse si los mecanismos existentes protegen de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a partir de las circunstancias del caso en concreto⁵⁷. Para dicha comprobación pueden emplearse, a su vez, criterios tales como la calidad de sujeto de especial protección, así como la situación de debilidad manifiesta de la persona o la comunidad⁵⁸.

40. En el caso de vulneración del derecho fundamental de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva, la Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho, si se tienen en cuenta los siguientes factores⁵⁹: a) la especial protección que predica la Constitución Política de Colombia hacia los pueblos indígenas y; b) la barrera de acceso a la propiedad colectiva por retardo en el proceso de constitución de resguardo indígena, entendido como un problema de orden jurídico-administrativo, que puede afectar los derechos

⁵³ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2017

⁵⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

⁵⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2019.

⁵⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

⁵⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

⁵⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

⁵⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

fundamentales tales como el debido proceso, la identidad étnica y cultural, entre otros.

41. Asimismo, la Corte Constitucional ha sostenido que procede la acción de tutela, cuando se presenten retardos injustificados en el procedimiento de constitución, ampliación, restructuración y/o saneamiento del resguardo indígena⁶⁰, pues ello implica, en principio, una violación de los derechos fundamentales de la comunidad indígena⁶¹.

5. Carencia actual de objeto

42. El artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia establece que la acción de tutela podrá interponerse para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

43. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha determinado como requisito de procedencia que no se configure la carencia actual de objeto, es decir, que el objeto de la acción de tutela se extinga y, por tanto, la sentencia a proferir pierda toda fuerza⁶². La carencia de objeto se da, a su vez, por tres posibles situaciones: a) el daño consumado; b) el hecho superado y; c) la situación sobreviniente. En el presente caso se enunciarán las reglas de hecho superado.

44. El hecho superado deriva del carácter inmediato de la acción de tutela –artículo 86 inciso 1 de la Constitución Política, desarrollado en el artículo 24 inciso 1 del Decreto 2591 de 1991– y se entiende como la extinción de la finalidad de la acción de tutela por una variación en los hechos que dieron origen a la vulneración del derecho fundamental⁶³.

45. El hecho superado se configura, cuando durante el trámite de la acción de tutela ocurre la alteración del patrón fáctico que la motiva⁶⁴. Ello significa que, entre el momento de la interposición de tutela y el momento del fallo del juez, el hecho que motiva la acción varía⁶⁵. La variación consiste, por su parte, en que los hechos dieron origen a la tutela queden

⁶⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017, reiterada por la sentencia de tutela T- 739 de 2017.

⁶¹ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017, reiterada por la sentencia de tutela T- 739 de 2017.

⁶² C. Const., sentencia T- 662 de 2016.

⁶³ Véase C., sentencia T- 308 de 2003, reiterada por las sentencias T- 309 de 2006 y T- 170 de 2009. Asimismo, véase C. Const., sentencia T- 495 de 2005, reiterada por la sentencia T- 409 de 2015.

⁶⁴ C. Const., sentencia T- 495 de 2005, reiterada por la sentencia T- 409 de 2015.

⁶⁵ C. Const., sentencia T- 170 de 2009, reiterada por la sentencia T- 498 de 2012. Asimismo, C. Const., sentencia T- 576 de 2012.

definidos⁶⁶, es decir, que la vulneración o amenaza del derecho fundamental se extinga por cualquier causa⁶⁷ como, p. ej.: a) la cesación de la acción estatal que vulnera el derecho⁶⁸; b) la realización de la acción que la autoridad había omitido o denegado⁶⁹, o; c) la reparación del derecho⁷⁰. El efecto de la variación es la extinción de la finalidad de la acción de tutela, es decir, la pretensión contenida en la acción de tutela es satisfecha antes de que el juez emita fallo⁷¹. Esto hace que la decisión que el juez pudiese adoptar respecto al caso concreto resultaría inocua y, por tanto, que la acción de tutela pierda su razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial⁷².

6. Verificación de los requisitos de procedencia

46. La acción de tutela fue interpuesta por Luis Hernando Tiandoy Chasoy, quien funge como Presidente de la Junta Directiva de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP, conforme al artículo 1 de la Resolución 0183 de 2017⁷³. Esta Asociación, a su vez, cuenta con la participación de los Cabildos Indígenas y delegados de las Comunidades y Resguardos afiliados de los Municipios de Buenaventura, Isimina y Litoral de San Juan⁷⁴. Entre estos cabildos se encuentran Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb⁷⁵. En ese sentido, el accionante actúa en representación de las comunidades afectadas y, por tanto, se entiende satisfecho el requisito de titularidad de la acción.

47. La acción de tutela se dirige, a su vez, contra la Agencia Nacional de Tierras. Ésta es, conforme al artículo 1 del Decreto 2363 de 2015, una agencia estatal de naturaleza especial, ubicada en el sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Ella es competente, por una parte, para adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la Ley y, por otra parte, para hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades, y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, según el artículo 4 numerales 10 y 12 del Decreto 2363 de 2015. Ello implica que la entidad es la responsable directa de la definición de la titulación de tierras y, en consecuencia, de la garantía a los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso. Por

⁶⁶ C. Const., sentencia T-515 de 1992, reiterada por la sentencia T- 308 de 2003.

⁶⁷ C. Const., sentencia T- 309 de 2006, reiterada por la sentencia T- 170 de 2009.

⁶⁸ C. Const., sentencia T- 562 de 2012.

⁶⁹ C. Const., sentencia T- 409 de 2015.

⁷⁰ C. Const., sentencia T- 308 de 2006, reiterada por las sentencias T- 309 de 2006 y T- 170 de 2009.

⁷¹ C. Const., sentencias T- 498 de 2012 y T- 576 de 2012

⁷² C. Const., sentencia T- 308 de 2003.

⁷³ Cuaderno 1, f. 9.

⁷⁴ Cuaderno 1, f. 9.

⁷⁵ Cuaderno 1, f. 9.

tanto se encuentra satisfecho el requisito de destinatario de la acción (legitimación por pasiva).

48. El recurso de amparo fue interpuesto el 06.08.2018, es decir, dentro de los dos meses siguientes a la primera respuesta emitida por la Agencia Nacional de Tierras (08.06.2018). En ese sentido, la acción de tutela fue interpuesta en un plazo prudencial; pero, además, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha sostenido que, en aquellos casos en los cuales hay dilación injustificada en los procesos de titulación de tierras, puede configurarse una vulneración al derecho a la identidad étnica y cultural, la cual permanece en el tiempo. Por tanto, se entiende cumplido el requisito de inmediatez.

49. La falta de una respuesta de fondo en torno a la titulación de tierras de los Cabildos Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb, puede derivar, en principio, en una vulneración de los derechos fundamentales a la identidad étnica y cultural. En consecuencia, se configura la subregla establecida por la Corte Constitucional y, por tanto, se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad.

50. Debe aclararse, además, que no se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, como lo sostuvo la Agencia Nacional de Tierras⁷⁶. La Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP solicitó el 24.04.2018 que se culmine el proceso de titulación de tierras de Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb⁷⁷. La Agencia Nacional de Tierras contestó dicha solicitud mediante dos escritos (uno el 08.06.2018⁷⁸ y otro el 16.08.2018⁷⁹). Podría decirse, entonces, que hay una satisfacción del derecho fundamental de petición; sin embargo, desde el análisis del derecho a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo, dichas respuestas no definieron la situación de las comunidades afectadas, sino que informaron sobre las normas que rigen la titulación de tierras y el estado del proceso de la misma⁸⁰. Asimismo, el trámite ha tenido una duración mayor a seis (6) años lo cual podría implicar, en principio, una afectación a las reglas del plazo razonable, así como a la garantía de preservación de la identidad étnica y cultura a través de la propiedad colectiva.

51. Por lo anterior, la Sala Novena de Revisión considera que la acción de tutela interpuesta por Luis Hernando Tandioy Chasoy contra la Agencia

⁷⁶ Cuaderno 1, f. 68.

⁷⁷ Cuaderno 1, f. 15.

⁷⁸ Cuaderno 1, f. 14.

⁷⁹ Cuaderno 1, ff. 69ss.

⁸⁰ Cuaderno 1, ff. 14 y 69ss.

Nacional de Tierras cumple con los requisitos de procedibilidad y realizará el examen de fondo.

D. Análisis material de la acción de tutela

1. El Derecho fundamental a la propiedad colectiva

52. El artículo 7 de la Constitución Política de Colombia consagra que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Esta norma reconoce, por una parte, la coexistencia de varias razas y culturas en el territorio colombiano⁸¹ y, por otra parte, el desarrollo del carácter democrático, participativo y pluralista de la República de Colombia⁸².

53. La diversidad étnica comprende, entre otras, a las comunidades indígenas. Éstas se entienden como grupos diferenciados⁸³, los cuales se encuentran asentados en un territorio ancestral y están dotadas de una fisonomía cultural propia⁸⁴, es decir, con costumbres, historia, creencias y formas de vida propia⁸⁵.

54. El reconocimiento de la comunidad indígena como forma concreta de la diversidad étnica y cultura de la Nación implica el deber estatal general de preservar la identidad nacional “*a partir de la premisa de respeto y reconocimiento a la pluralidad*”⁸⁶ o, en otras palabras, el deber de prevenir la eliminación de la minoría a través de procesos de homogenización⁸⁷. Este deber se traduce, a su vez, en el reconocimiento de: a) las comunidades indígenas como sujetos titulares de derechos fundamentales y; b) derechos fundamentales concretos, dirigidos a la preservación de la comunidad indígena y, en consecuencia, de la diversidad étnica y cultural.

a. La comunidad indígena como titular de derechos fundamentales

55. Para esta Corporación, las comunidades indígenas no son sólo una realidad fáctica y legal, sino *sujetos* titulares de derechos fundamentales⁸⁸. Esto significa, por una parte, que la comunidad indígena debe entenderse

⁸¹ C. Const., sentencia de tutela T- 525 de 1998.

⁸² C. Const., sentencia de tutela T- 188 de 1993.

⁸³ C. Const., sentencia de unificación SU- 510 de 1998.

⁸⁴ C. Const., sentencia de unificación SU- 510 de 1998.

⁸⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 525 de 1998.

⁸⁶ Rojas B., Francisco, Los derechos de los grupos étnicos, en Gaceta Constitucional, No. 67, p. 68.

⁸⁷ Cfr. C. Const., sentencia de tutela T- 1130 de 2003.

⁸⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993, reiterada en sentencia de unificación SU- 217 de 2017.

como una singularidad propia, que no se reduce a sus miembros individualmente considerados⁸⁹ y, por otra parte, titular de personería jurídica, la cual le confiere el status para gozar derechos fundamentales y la capacidad para exigirlos⁹⁰ ante el Estado.

56. La jurisprudencia constitucional ha establecido, además, que las comunidades indígenas son sujetos de especial protección constitucional⁹¹. Ello se debe a que existen un conjunto de factores que amenazan la subsistencia de los pueblos indígenas, tales como⁹²: a) existencia de patrones históricos de discriminación en contra de los pueblos y las personas indígenas; b) la presión ejercida sobre sus territorios; c) la incompreensión de sus formas de ver el mundo, organización social y percepción del desarrollo, por parte de la sociedad no-indígena; d) los intereses económicos de la comunidad mayoritaria; e) el especial impacto que el conflicto armado ha generado sobre sus territorios y su vida, y; e) la marginalidad económica, política, geográfica y social que caracteriza su situación y que se traduce en amenazas serias y reales para su pervivencia.

57. El reconocimiento como sujeto de especial protección hace que las comunidades indígenas se encuentren protegidas por el artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política⁹³ de Colombia e implica la obligación estatal adoptar medidas especiales de carácter favorable⁹⁴, a fin de asumir con vigor la reivindicación de las comunidades indígenas, exhibir como detrimentos suyos los prejuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extingirla⁹⁵, así como evitar que dichos detrimentos se realicen.

b. Derechos de las comunidades indígenas

58. Las normas constitucionales han reconocido diversos derechos a favor de las comunidades indígenas. Estas normas, además, se encuentran integradas con instrumentos internacionales, tales como los Convenios 107 y 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas (A/RES/61/295). Estos derechos, a su vez, desarrollan diversos mandatos y principios constitucionales, a saber⁹⁶: a) los principios de democracia participativa y de pluralismo –artículos 1 y 2 de la Constitución Política de Colombia–, los cuales reivindican la coexistencia de diversas formas de ver el mundo y propicia la activa

⁸⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993.

⁹⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993.

⁹¹ C. Const., sentencia de unificación SU- 097 de 2017.

⁹² C. Const., sentencias de unificación SU- 097 de 2017 y SU- 217 de 2017.

⁹³ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 180 de 2005.

⁹⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 387 de 2013.

⁹⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993.

⁹⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 376 de 2012, reiterada por la sentencia de tutela T- 387 de 2013.

intervención de todas las culturas para la construcción del Estado; b) el principio de igualdad –artículo 13 de la Constitución Política–, que se concreta, por un lado, en el carácter general de la ley y la prohibición de discriminación y, por otro lado, en la adopción de medidas especiales de carácter favorable para grupos vulnerables⁹⁷; c) la diversidad étnica – artículo 70 de la Constitución Política–, que prescribe el respeto y la conservación de las diferencias culturales y; d) el principio de igualdad de culturas –artículo 70 de la Constitución Política–, que prohíbe, entre otros, imponer formas de vida mayoritarias como únicas válidas o como visiones prevalentes sobre las demás.

c. Derecho fundamental a la propiedad colectiva

aa. Generales

59. El artículo 329 inciso 2 en concordancia con el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia consagra que los resguardos son de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable. Por propiedad colectiva se entiende el vínculo que tiene una comunidad indígena con el territorio⁹⁸, no sólo por ser éste un medio de subsistencia para la comunidad, sino también por hacer parte de su cosmogonía y constituir el substrato necesario para el desarrollo de sus formas culturales características⁹⁹.

60. En ese sentido, se puede decir que la propiedad colectiva cumple la función principal de permitir que las comunidades indígenas puedan maximizar su autonomía, preservar su cultura y respetar las diferencias culturales¹⁰⁰ o, en lógicas del Convenio 169 de la OIT, permitir que las comunidades posean vocación de permanencia y exigir a los Estados que respeten el derecho de éstas a definir sus prioridades y asuntos propios¹⁰¹.

61. El concepto de propiedad colectiva requiere, sin embargo, de algunas precisiones, como lo ha sostenido esta Corporación. La primera consiste en que la propiedad colectiva es una forma asociativa de propiedad, la cual goza de una protección especial por parte del Estado,

⁹⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 376 de 2012 (pie de página No. 7): “*Los derechos de los pueblos indígenas tocan diversas esferas del principio de igualdad: así, los mandatos de igualdad formal e igualdad de derechos para toda la población, propios del inciso primero del artículo 13; la igualdad material, en atención a los diversos factores de vulnerabilidad que enfrentan los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes (13.2 y 13.3), el respeto por la igualdad en las diferencias, derivado de los principios de diversidad cultural e igualdad entre culturas (arts. 7º y 70 CP)*”.

⁹⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 387 de 2013.

⁹⁹ C. Const., sentencia de unificación SU- 510 de 1998 y sentencia de tutela T-652 de 1998, reiteradas por la sentencia de tutela T- 387 de 2013.

¹⁰⁰ C. Const., sentencia de unificación SU- 217 de 2017.

¹⁰¹ C. Const., sentencia de unificación SU- 217 de 2017.

conforme al artículo 58 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia¹⁰². Sin embargo, el grado de protección es mayor respecto a otras formas asociativas, como la de trabajadores agrarios, consagrada en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia. Dicha diferencia en la intensidad de protección se debe, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, a que *“mientras en el caso de las comunidades indígenas se trata de la adquisición de tierras de propiedad colectiva para la constitución, restructuración, ampliación o saneamiento de resguardos, y por lo tanto está en juego un derecho fundamental, en el caso de los trabajadores agrícolas, cualquiera que sea su condición, se trata de mecanismos para acceder al derecho de propiedad privada, el cual sólo excepcionalmente tiene el carácter fundamental de acuerdo con la jurisprudencia constitucional”*¹⁰³.

62. La segunda consiste en que la propiedad colectiva no es asimilable al concepto tradicional de propiedad privada pues, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *los pueblos indígenas no ven la idea de tierra como propiedad, como se hace comúnmente, sino que se encuentra condicionada como un espacio común al que se le adscriben diferentes dimensiones*¹⁰⁴, como la económica, la religiosa y la cultural.

63. La tercera consiste en que la propiedad colectiva de la comunidad indígena trae consigo una limitación en cuanto a la explotación de recursos naturales por parte de terceros¹⁰⁵. De acuerdo a la Corte Constitucional, existe un vínculo entre los recursos naturales y la cosmovisión de las comunidades indígenas¹⁰⁶ y, en consecuencia, reconocer sin restricción alguna la explotación económica de recursos naturales, que se encuentran en territorios de propiedad colectiva, podría implicar una amenaza a la identidad ancestral y cultural de la comunidad indígena¹⁰⁷. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha reconocido, entre otros, los siguientes derechos: a) ejercer el derecho de preservación de los recursos naturales y,

¹⁰² C. Const., sentencia de tutela T- 433 de 2011.

¹⁰³ C. Const., sentencia de constitucionalidad C- 180 de 2005.

¹⁰⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

¹⁰⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993, reiterada por la sentencia T- 652 de 1998; sentencia de unificación SU- 510 de 1998; sentencias de tutela T- 154 de 2009, T- 433 de 2011, T- 736 de 2012 y T- 737 de 2017. Asimismo, véase C. Const., T- 011 de 2019,

¹⁰⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993: *“El ordenamiento constitucional colombiano ha recogido ampliamente la preocupación originada en la amenaza creciente que la acción deforestadora tiene sobre los ecosistemas. Esta no sólo ocasiona la extinción de numerosas especies de flora y fauna, alterando los ciclos hidrológicos y climáticos de vastas regiones, sino que resta oportunidades de supervivencia a los pueblos indígenas de las selvas húmedas tropicales, cuyo sistema de vida - infravalorado por la cultura occidental por generar escasos excedentes para la economía y operar eficientemente sólo con bajas concentraciones humanas - garantiza la preservación de la biodiversidad y las riquezas culturales y naturales”*.

¹⁰⁷ C. Const., sentencia de unificación SU- 039 de 1997, reiterada en la sentencia de tutela T- 154 de 2009.

por tanto, del medio ambiente¹⁰⁸; b) derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios, a través de la consulta previa¹⁰⁹ y conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia¹¹⁰; c) en caso de ser aprobada la explotación de recursos naturales en territorio indígena por parte de terceros, la comunidad tiene el derecho a que dicha explotación se haga sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de ésta¹¹¹, y; d) derecho a ser indemnizadas por los perjuicios causados con ocasión del desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales que se adelanten en los territorios de las comunidades¹¹².

64. La cuarta hace referencia a que la propiedad colectiva pertenece a un conjunto de conceptos diferenciables, como lo son el territorio indígena y el resguardo indígena. Por el primero se entiende como aquella zona indispensable para garantizar el libre ejercicio de sus actividades culturales, religiosas y económicas, de acuerdo a como las ha venido desarrollando de forma ancestral¹¹³; mientras que por el segundo se entiende una institución legal y sociopolítica compuestas por una comunidad o parcialidad indígena, un territorio y una regulación propia de su vida interna¹¹⁴.

65. La quinta consiste en que los conceptos mencionados anteriormente son de reserva legal. Ello significa, por una parte, que la garantía de las comunidades indígenas requiere de la intervención del Legislador, a quien le corresponde diseñar los procedimientos necesarios para materializar, entre otros, el derecho al territorio colectivo¹¹⁵; por otra parte, significa que el legislador debe señalar la forma de coordinación entre las comunidades indígenas y el Estado¹¹⁶. Esto se desarrolla en distintas normas constitucionales como, por ejemplo: a) el artículo 286 inciso 1 en concordancia con el artículo 329 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia consagra que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con *sujeción a lo dispuesto en la ley* orgánica de ordenamiento territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, *con participación de los representantes de las comunidades indígenas*, previo concepto de la comisión de ordenamiento; b) el artículo 246 oración 1 de la Constitución Política establece que las autoridades de

¹⁰⁸ Cfr. C. Const., sentencia de tutela T- 380 de 1993.

¹⁰⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 433 de 2011.

¹¹⁰ C. Const., sentencia de unificación SU- 510 de 1998.

¹¹¹ C. Const., sentencia de unificación SU- 039 de 1997, reiterada en sentencia de tutela T- 652 de 1998.

¹¹² C. Const., sentencia de tutela T- 433 de 2011.

¹¹³ C. Const., sentencias de tutela T- 236 de 2012, T- 858 de 2013 y T- 849 de 2014.

¹¹⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2017.

¹¹⁵ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

¹¹⁶ Cfr. C. Const., sentencia de unificación SU- 510 de 1998.

los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre *que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República*, y; c) el artículo 246 oración 2 de la Constitución establece *que la ley establecerá* las formas de *coordinación* de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

66. De acuerdo a los razonamientos anteriores, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las relaciones entre la comunidad y el territorio indígenas se concreta, entre otros, en los siguientes escenarios constitucionales¹¹⁷: a) el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; b) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de sus resguardos; c) el derecho a disponer y administrar sus territorios; d) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; e) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica y; f) el derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno. La Sala se detendrá en el derecho fundamental a constituir resguardos.

bb. El derecho fundamental a la propiedad colectiva y a la constitución de resguardos

67. La Corte Constitucional ha manifestado que el derecho fundamental a la propiedad colectiva lleva implícito un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas¹¹⁸. Este derecho debe desarrollarse, sin embargo, a través de disposiciones legales y reglamentarias.

68. Las disposiciones vigentes se han encaminado a desarrollar distintos aspectos de la propiedad colectiva indígena, tales como¹¹⁹: a) la competencia de las autoridades estatales en el proceso de constitución de resguardos; b) los conceptos de territorio, tierra, resguardo y reserva indígena; c) los procedimientos con periodos específicos para titular territorios colectivos; d) la autonomía y autodeterminación de los resguardos con relación a su territorio; e) las áreas restringidas para evitar la interferencia de terceros en las tierras ocupadas ancestralmente por las comunidades indígenas, como, por ejemplo, en los casos de explotación de recursos naturales.

¹¹⁷ C. Const., sentencia de tutela T- 379 de 2019.

¹¹⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 188 de 1993.

¹¹⁹ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

69. En ese sentido, el marco general de los resguardos indígenas se encuentra en la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCODER, ahora Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras) y se dictan otras disposiciones.

70. El artículo 85 inciso 1 de la Ley 160 de 1994 consagró como competencia de la Agencia Nacional de Tierras: a) estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo y; b) llevar a cabo el estudio de los títulos que las comunidades indígenas con el fin de establecer la existencia de los resguardos.

71. Esta competencia se concreta, a su vez, en tres facultades, conforme al artículo 85 incisos 2 y 3 de la Ley 160 de 1994. La primera consiste en constituir o ampliar resguardos de tierras; la segunda es proceder al saneamiento de aquellos resguardos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecen a la comunidad indígena; mientras que la tercera es reestructurar y ampliar los resguardos de origen colonial, previa clarificación de la vigencia de los respectivos títulos.

72. Estas disposiciones legales fueron reglamentadas por el Decreto 1071 de 2015 (el cual compila, entre otros, el Decreto 2164 de 1995). En él: a) se definen los conceptos de territorios indígenas, comunidad o parcialidad indígena, reserva indígena, autoridad tradicional y cabildo indígena; b) se establece el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras y; c) se fija el procedimiento para constituir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos indígenas.

73. Respecto al procedimiento, el Decreto 1071 de 2015 ha diseñado un sistema de cinco pasos. El primero de ellos es la solicitud y se compone de la solicitud en concreto, la conformación del expediente y la programación de la visita. La solicitud podrá ser presentada por la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, la Comunidad Indígena a través de su cabildo o autoridad ancestral, o por otra entidad, conforme al artículo 2.14.7.3.1 del Decreto 1071 de 2015. Una vez presentada la solicitud, la Agencia Nacional de Tierras procederá a conformar un expediente, el cual contendrá las diligencias administrativas correspondientes y las comunicaciones que se reciban relacionadas con la solicitud, de acuerdo al artículo 2.14.7.3.2 del Decreto 1071 de 2015. Cuando esté conformado el expediente, la Agencia Nacional de Tierras programará la visita y estudios necesarios.

74. El segundo paso es la visita. De acuerdo al artículo 2.14.7.3.4 inciso 2 del Decreto 1071 de 2015, se proferirá auto que ordena la visita. Éste auto, a su vez, se fijará durante diez (10) días en la secretaría de la Alcaldía donde se encuentre el predio o terreno. Posteriormente se llevará a cabo por los funcionarios de la entidad la visita a la comunidad interesada y al área pretendida, conforme al artículo 2.14.7.3.4 inciso 1 del Decreto 1071 de 2015. Cuando finalice la visita, la entidad deberá levantar un acta, la cual contendrá: a) la ubicación del terreno; b) la extensión aproximada; c) los linderos generales; d) el número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen y; e) el número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan, la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación.

75. El tercer paso es el estudio. La Agencia Nacional de Tierras elaborará, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la realización de la visita, el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, así como el plano correspondiente.

76. El cuarto paso es el concepto. Cuando concluya el estudio hecho por la Agencia Nacional de Tierras, se remitirá el expediente al Ministerio del Interior, el cual emitirá concepto previo sobre la constitución, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la solicitud de la Agencia. Si el Ministerio no emite el concepto dentro del plazo establecido, se entenderá que el concepto es favorable, conforme al artículo 2.14.7.3.6 del Decreto 1071 de 2015.

77. El quinto paso es la resolución. De acuerdo al artículo 2.14.7.3.7 del Decreto 1071 de 2015, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras expedirá, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de entrega del concepto del Ministerio del Interior, la resolución que constituya, restructure o amplíe el resguardo indígena a favor de la comunidad respectiva. Esa resolución se publicará en el Diario Oficial y se notificará al representante legal de la(s) comunidad(es) indígena(s), conforme las reglas de la Ley 1437 de 2011. Esta resolución, a su vez, constituye título traslativo de dominio, el cual será registrado mediante la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria del resguardo constituido y se cancelarán las matrículas anteriores de los bienes inmuebles que se constituyan con el carácter legal de resguardo.

78. Las anteriores disposiciones le han permitido concluir a la Corte Constitucional que existen instrumentos procedimentales y sustantivos, que facilitan la propiedad colectiva de los pueblos indígenas¹²⁰ y que, en

¹²⁰ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

consecuencia, “la constitución del resguardo se haya convertido en el medio para garantizar a los pueblos indígenas el acceso a una tierra en la que pueden desarrollar, adecuadamente, sus tradiciones y costumbres, así como, mejorar la calidad de vida de sus integrantes”¹²¹. Sin embargo, la Corte Constitucional también ha manifestado que, además de existir dichas disposiciones, éstas deben aplicarse conforme al principio del debido proceso y dentro un plazo razonable¹²².

2. Plazo Razonable en la titulación de propiedades colectivas

79. El artículo 29 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia consagra que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Este mandato aplica también a la titulación de tierras y se concreta en dos facetas. La primera consiste en el deber del legislador de establecer los procedimientos para garantizar la preservación de las comunidades indígenas y sus elementos constitutivos; mientras que la segunda consiste en el deber de las autoridades administrativas orientarse bajo el criterio de la protección constitucional preferente¹²³.

80. Este criterio consiste, básicamente, en actuar de manera diligente y sin dilaciones injustificadas, así como lograr una respuesta de fondo a las solicitudes ciudadanas¹²⁴. En materia de comunidades indígenas, la Corte Constitucional ha sostenido que el deber de actuar diligentemente se traduce en la obligación estatal de garantizar el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un **plazo razonable**¹²⁵.

81. La Corte Constitucional adopta este término a partir de una interpretación del artículo 29 inciso 1 en concordancia con el artículo 93 inciso 1 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 8 inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual consagra que toda persona tiene derecho a ser oída, con las garantías debidas y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. Esto implica una interpretación a partir de la jurisprudencia interamericana¹²⁶.

82. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los pueblos indígenas, así como los pueblos tribales, tienen el derecho a mecanismos administrativos efectivos y expeditos, que protejan,

¹²¹ C. Const., sentencia de tutela T- 737 de 2017.

¹²² C. Const., sentencias de tutela T- 009 de 2013; T- 737 de 2017; T- 739 de 2017; T- 011 de 2019.

¹²³ C. Const., sentencia de tutela T- 009 de 2013.

¹²⁴ C. Const., sentencia de tutela T- 739 de 2017.

¹²⁵ C. Const., sentencias de tutela T- 737 de 2017; T- 739 de 2017; T- 011 de 2019.

¹²⁶ C. Const., sentencia de tutela T- 011 de 2019.

garanticen y promuevan sus derechos sobre los territorios¹²⁷. Estos mecanismos, a su vez, deben traducirse en procesos que, por una parte, permitan llevar a cabo el reconocimiento, la titulación, la demarcación y la delimitación de la propiedad colectiva¹²⁸, y, por otro lado, cumplan las reglas del debido proceso legal¹²⁹.

83. Respecto al componente de efectividad, la jurisprudencia interamericana ha sostenido que el procedimiento administrativo debe ser pronto y capaz regularizar y garantizar el derecho de los pueblos indígenas a usar y gozar de sus territorios de forma pacífica¹³⁰. En cuanto a la capacidad de reconocimiento, titulación, demarcación y delimitación de la propiedad colectiva, el precedente interamericano indica, por una parte, que el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece de sentido, si no se establece y delimita físicamente la propiedad¹³¹; por otra parte, indica que la falta de dicho establecimiento y delimitación del territorio, sobre el cual recae el derecho, puede crear un clima permanente de incertidumbre entre los miembros de los pueblos indígenas, pues no tendrían certeza sobre la extensión geográfica de su territorio y, en consecuencia, desconocerían hasta dónde podrían usar y gozar libremente los respectivos bienes¹³².

84. El carácter pronto de los mecanismos se concreta en el plazo razonable. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido por éste el período transcurrido entre la apertura del proceso hasta la toma de una decisión final, bajo el criterio de la razonabilidad¹³³. El plazo razonable, a su vez, es una obligación que no solo es aplicable a las autoridades judiciales. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *el debido proceso legal debe respetarse [también] en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas*¹³⁴.

¹²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 130.

¹²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 130.

¹²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 130.

¹³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 134.

¹³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas Kuna de Mandungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá, consideración 135.

¹³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos Indígenas Kuna de Mandungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá, consideración 136.

¹³³ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Las Palmeras Vs. Colombia, consideración 63.

¹³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sawhoyamaya Vs. Paraguay, consideración 82.

85. El respeto al plazo razonable debe determinarse, a su vez, a partir de la revisión de tres elementos¹³⁵. El primero es la complejidad del asunto, es decir, si se está ante procedimientos sencillos¹³⁶ o ante procedimientos que implican factores que conllevan a cierta dificultad. Esto se concreta en la comprobación de¹³⁷: a) la complejidad de la prueba; b) la pluralidad de los sujetos procesales o la cantidad de víctimas; c) las características de los recursos contenidos en la legislación interna y; e) el contexto en que ocurrieron los hechos.

86. El segundo elemento es la actividad procesal del interesado. En éste se comprueba, por una parte, los interesados realizaron intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales¹³⁸ y, por otra parte, que la persona no incurra en comportamientos que, por acción u omisión, impliquen una prolongación del procedimiento¹³⁹.

87. El tercer elemento es la conducta de las autoridades estatales. Ésta significa que el Estado, a través de sus autoridades -sin importar cuál sea¹⁴⁰-, debe conducir el proceso¹⁴¹ y, en virtud de dicho mandato, debe mantener la igualdad de las partes en el proceso, vigilar que el trámite procure la mayor economía procesal y evitar la paralización del proceso¹⁴², así como evitar sacrificar la justicia y el debido proceso en pro del formalismo¹⁴³. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, además de los elementos anteriormente enunciados, *debe considerarse la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica la persona involucrada en el mismo*¹⁴⁴.

88. En materia de territorios indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el plazo razonable implica la

¹³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Yakye Axa Vs. Paraguay, consideración 65.

¹³⁶ Véase, entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ricardo Canese Vs. Paraguay, consideración 143; Sawhoyamaxa Vs. Paraguay, consideración 89; Yakye Axa Vs. Paraguay, consideración 92, relativa a aquiescencia de terratenientes en la entrega de tierras ancestrales.

¹³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 137.

¹³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 142.

¹³⁹ Véase, entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cantos Vs. Argentina, consideración 57.

¹⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, consideración 131: *En cuanto al comportamiento de las autoridades, en primer término baste destacar que las acciones u omisiones que vulneren derechos fundamentales pueden ser cometidas por cualquier autoridad pública, sea ésta del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, tal como ha quedado establecido en la jurisprudencia de este Tribunal.*

¹⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Mémoli Vs. Argentina, consideración 176.

¹⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Mémoli Vs. Argentina, consideración 176.

¹⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil, consideración 144.

¹⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, consideración 155.

obligación estatal de adoptar en el derecho interno las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro tipo, *para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres*¹⁴⁵. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, además, que el Estado *debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan o decisión que afecte sus tierras tradicionales y que pueda conllevar restricciones en el uso, goce o disfrute de dichas tierras*¹⁴⁶, a fin de evitar una denegación del derecho a su subsistencia.

89. El plazo razonable para estos casos, sin embargo, encuentra un límite la configuración de alguna de las situaciones enunciadas anteriormente –complejidad, actuación de las partes interesadas y actuación de las autoridades estatales–. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó que, si bien una demora prolongada constituye en sí misma una vulneración al derecho al debido proceso, ésta puede ser desvirtuada si el Estado expone y prueba que la demora se debe a la complejidad del caso o a la conducta de las partes dentro del proceso¹⁴⁷.

90. La Corte Constitucional acogió los lineamientos acogidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y manifestó que las dilaciones administrativas que perpetúen la incertidumbre de los derechos fundamentales de la comunidad indígena por la indefinición de la titulación que les corresponde culminar, infringe el derecho al debido proceso administrativo¹⁴⁸.

E. Caso concreto

91. Las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb iniciaron en el 2012 el proceso de constitución de resguardos indígenas, a fin de que les sea garantizado su derecho fundamental a la propiedad colectiva. Según el accionante, la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del INCODER ordenó, mediante auto del 06.09.2012, remitir a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, para que éste emitiera concepto sobre la constitución de resguardo

¹⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yakye Axa Vs. Paraguay*, consideración 225.

¹⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Comunidad indígena Xámok Kasék Vs. Paraguay*, consideración 157.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Yakye Axa Vs. Paraguay*, consideración 225.

¹⁴⁸ C. Const., sentencia de tutela T- 009 de 2013, reiterada en sentencia T- 737 de 2017.

indígena¹⁴⁹. A partir de dicho auto se adelantaron trámites para constitución de dicho resguardo, los cuales finalizaron, según el tutelante, el 30.11.2015 con la elaboración de los proyectos de acuerdo sobre los territorios objeto de resguardo y con la aprobación de los mismos por parte de las comunidades indígenas¹⁵⁰. En ese sentido, las comunidades estaban a la espera de la firma de las resoluciones para la entrega del título colectivo de los resguardos¹⁵¹.

92. Posteriormente, la Agencia Nacional de Tierras avocó conocimiento de los procesos adelantados por el INCODER e inició nuevamente el trámite de visitas, a pesar de que éstas ya habían sido realizadas por la entidad anterior. Por ello, el Coordinador de territorio de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP formuló petición el 24.04.2018, en la cual solicitó que se culminara los procesos de entrega de títulos colectivos a las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb¹⁵².

93. La Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras informó a las comunidades afectadas (08.06.2018), que los procesos se encuentran asignados al grupo de conflictos territoriales de la Dirección de Asuntos Étnicos de esta entidad, a la cual se le solicitó información sobre el avance de los mismos para continuar con el trámite de legalización¹⁵³. Ante esta situación, Luis Hernando Tiandoy Chasoy interpuso acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras, con el fin de que se ordene finalizar el trámite iniciado en el 2012.

94. La Sala Novena de Revisión considera, después de presentar las reglas y subreglas aplicables a la garantía del derecho a la propiedad colectiva y a la garantía del debido proceso (plazo razonable), así como la información que obra en el expediente, que el proceso adelantado por la Agencia Nacional de Tierras ha incurrido en una dilación injustificada y, por tanto, se configura una vulneración a los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo.

95. Una mirada general permitiría sostener la vulneración a los derechos fundamentales mencionados, pues el trámite de constitución de resguardo inició en el año 2012 y aún se encuentra inconcluso. Ello significa que las comunidades llevan seis (6) años sin obtener respuesta alguna, lo cual

¹⁴⁹ Cuaderno 1, f. 3.

¹⁵⁰ Cuaderno 1, ff. 3s.

¹⁵¹ Cuaderno 1, f. 4.

¹⁵² Cuaderno 1, f. 15.

¹⁵³ Cuaderno 1, f. 14.

pareciese contrario al deber de contar con un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales.

96. Sin embargo, debe revisarse si dicha dilación se encuentra justificada bien por la complejidad del proceso, bien por la actuación de las partes o bien por algún factor que haya impedido la realización de los trámites.

97. En cuanto a la complejidad del proceso, podría decirse que el traslado de los procedimientos del INCODER a la Agencia Nacional de Tierras implica alguna dificultad. Esta afirmación estaría fundamentada, a su vez, en el comunicado de la Agencia Nacional de Tierras, del 19.02.2018, en la cual se indica, entre otros: a) la existencia de conflicto de intereses territoriales entre las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb, y la comunidad negra de ladrilleros¹⁵⁴ y; b) que los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras se encuentran vencidos y no se evidencia una argumentación clara sobre las extensiones de tierras para una población tan pequeña¹⁵⁵.

98. No obstante, si se revisa el comunicado de la Agencia Nacional de Tierras, puede verificarse que el conflicto entre dichas comunidades fue dirimido¹⁵⁶. Esto se apoya además en la respuesta de la Agencia Nacional de Tierras del 16.08.2018, en el cual se informa que se celebraron ocho (8) reuniones entre el 08.06.2017 y el 24.04.2018¹⁵⁷, en las cuales “*se trataron aspectos relacionados con la posesión, tenencia, propiedad, concentración, distribución y disponibilidad de las tierras; el uso y aprovechamiento de las que estuvieren ocupando y el cumplimiento de la función social de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la respectiva comunidad (...)*”¹⁵⁸. En esas reuniones se discutió también sobre “*la identificación de los principales problemas y la determinación cuantificada de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y comunidad negra*”¹⁵⁹. Este último tema le permitió a la entidad, a su vez, “*obtener una visión clara y precisa del territorio y su población, para adoptar y adelantar los programas pertinentes en cada actos, conforme a las actas y planos relacionados a continuación*”¹⁶⁰.

99. Por otra parte, la Agencia Nacional de Tierras informó, en la respuesta del 21.08.2018, que los límites territoriales de cada una de las

¹⁵⁴ Cuaderno 1, f. 16.

¹⁵⁵ Cuaderno 1, f. 17.

¹⁵⁶ Cuaderno 1, f. 16.

¹⁵⁷ Cuaderno 1, ff. 72s.

¹⁵⁸ Cuaderno 1, f. 74.

¹⁵⁹ Cuaderno 1, f. 74.

¹⁶⁰ Cuaderno 1, f. 74.

comunidades se encontraban definidos y, en consecuencia, se habían remitido las actas de concertación y delimitación a la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras, “*para que actualice y continúe con los procedimientos de constitución de resguardos indígenas, como con el procedimiento de titulación colectiva del consejo comunitario de ladrilleros*”¹⁶¹. Esto significaría que la Agencia Nacional de Tierras no reinició el proceso, sino que hizo los ajustes correspondientes para continuar con el trámite. En caso de ser así, no existiría razón alguna para sostener que existe una complejidad en el proceso y que la dilación se encuentra justificada. Pero, si lo que pretendió la Agencia Nacional de Tierras fue manifestar que, efectivamente, todo el proceso se inició nuevamente, el siguiente paso que debió realizar fue el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, el cual no puede exceder los treinta (30) días hábiles.

100. Al revisar el expediente se puede constatar que la última reunión, en la cual se establecieron los acuerdos y se firmó el acta, tuvo lugar el 24.04.2018¹⁶². Ello significa que la Agencia Nacional de Tierras debió elaborar y entregar el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras el 08.06.2018. Sin embargo, al revisar el expediente puede comprobarse que solo hubo una remisión a la Dirección de Asuntos Étnicos y que, hasta la fecha prevista, no hubo otra actuación por parte de la entidad.

101. En consecuencia, no puede argüirse que el proceso presenta complejidad alguna.

102. Podría decirse que la dilación se debe a una falta de actuación por parte de las comunidades interesadas. Sin embargo, si se revisa el expediente puede afirmarse: a) que las comunidades hicieron seguimiento al proceso desde su inicio hasta la fecha y que, para ello, presentaron solicitudes a la Agencia Nacional de Tierras, las cuales fueron contestadas el 21.03.2017¹⁶³, el 19.02.2018¹⁶⁴ y el 08.06.2018 –fecha en la cual debió rendirse el estudio– y; b) en la respuesta dada por la Agencia Nacional de Tierras del 16.08.2018 se informa que las autoridades de las comunidades indígenas fueron citadas y éstas participaron, entre otros, en la jornada donde se discutían los conflictos sobre los límites con la comunidad negra Ladrilleros.

¹⁶¹ Cuaderno 1, f. 84.

¹⁶² Cuaderno 1, ff. 74s.

¹⁶³ Cuaderno 1, f. 18.

¹⁶⁴ Cuaderno 1, ff. 16s.

103. Por tanto, tampoco puede argüirse que las comunidades afectadas hayan obstaculizado de forma alguna el proceso de constitución de resguardos.

104. Podría decirse que la dilación se justifica a partir de factores que condicionan el proceso. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras no informó que existiesen dichos factores. Además, las disposiciones sobre el procedimiento no establecen plazos vagos para la realización de los respectivos trámites, sino que, por el contrario, fija plazos y establece consecuencias en caso del incumplimiento de los mismos –por ejemplo, cuando el Ministerio del Interior no rinde el concepto previo dentro de los treinta (30) días siguientes–.

105. Por tanto, no puede argüirse la existencia de factores que dificulten la realización de los trámites de titulación y, en consecuencia, existe una tardanza irrazonable que afecta la preservación de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb.

F. Síntesis y decisiones a adoptar

106. Las comunidades indígenas Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb iniciaron ante el trámite de constitución de resguardo ante el INCODER. Esta entidad abrió el expediente respectivo y, mediante Auto del 02.02.2012, se ordenó la visita al territorio de cada una de las comunidades.

107. A partir de esa fecha se realizaron los respectivos trámites, entre ellos la resolución de posibles conflictos con otras comunidades. Los acuerdos quedaron en el acta del 30.11.2015 y solo restaba la firma de la autoridad competente para proceder a la constitución del resguardo y, por tanto, a la titulación de los territorios.

108. Posteriormente la Agencia Nacional de Tierras avocó conocimiento del proceso de constitución de resguardos de las comunidades mencionadas e inició nuevamente con el trámite de visitas. Por ello, el Coordinador de territorio de la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífico-ACIVA RP solicitó, el 24.04.2018, que se culminaran los procesos de entrega de títulos colectivos a las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeb.

109. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras informó que se había recibido la información por parte del INCODER y se había detectado: a) la existencia de conflicto de intereses territoriales entre la comunidad negra de ladrilleros y; b) que los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras se encontraban vencidos y no se evidenciaba una

argumentación clara sobre las extensiones de tierras para una población tan pequeña. Por tanto, la entidad procedió a la realización de visitas y concertaciones con las comunidades y, posteriormente, remitió el expediente a la Subdirección de Asuntos Étnicos para que actualizara la información y continuara con el procedimiento.

110. Las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb no han recibido respuesta aún del proceso y, por ello iniciaron acción de tutela contra la Agencia Nacional de Tierras. Ésta manifestó que la acción no era procedente, pues había contestado los requerimientos de las comunidades después de la interposición de la acción de tutela y, por tanto, se configuraba un hecho superado.

111. La Sala Novena de Revisión se preguntó determinar si se vulneraron los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb, por la demora de la Agencia Nacional de Tierras en el proceso de titulación de tierras a su favor. Para ello revisó la procedibilidad de la acción y los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso.

112. Respecto a la procedencia de la acción de tutela, la Sala Novena de Revisión determinó que se cumplían con los requisitos de titularidad de la acción (legitimación por activa), destinatario de la acción (legitimación por pasiva), inmediatez y subsidiariedad. Asimismo, la Sala Novena de Revisión determinó que no se configuró un hecho superado, pues las respuestas de la Agencia Nacional de Tierras no definieron la situación de las comunidades afectadas, sino que informaron sobre las normas que rigen la titulación de tierras y el estado del proceso de la misma. En ese sentido, una decisión concreta sobre la titulación de tierras aún está pendiente y, por tanto, no hay una respuesta efectiva a la solicitud formulada por la Asociación.

113. En cuanto estudio del derecho fundamental a la propiedad colectiva, la Sala Novena de Revisión manifestó que ésta cumple la función principal de permitir que las comunidades indígenas puedan maximizar su autonomía, preservar su cultura y respetar las diferencias culturales o, en lógicas del Convenio 169 de la OIT, permitir que las comunidades posean vocación de permanencia y exigir a los Estados que respeten el derecho de éstas a definir sus prioridades y asuntos propios. La propiedad colectiva se concreta, a su vez, en los siguientes escenarios constitucionales: a) el derecho a la constitución de resguardos en territorios que las comunidades indígenas han ocupado tradicionalmente; b) el derecho a la protección de las áreas sagradas o de especial importancia ritual y cultural, incluso si están ubicadas fuera de sus resguardos; c) el derecho a disponer y administrar sus

territorios; d) el derecho a participar en la utilización, explotación y conservación de los recursos naturales renovables existentes en el territorio; e) el derecho a la protección de las áreas de importancia ecológica y; f) el derecho a ejercer la autodeterminación y autogobierno.

114. La Sala Novena de Revisión reiteró, además, que el derecho fundamental a la propiedad colectiva lleva implícito un derecho a la constitución de resguardos en cabeza de las comunidades indígenas. Este derecho debe desarrollarse, sin embargo, a través de disposiciones legales y reglamentarias, como lo son la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015.

115. En cuanto al derecho fundamental al debido proceso administrativo, la Sala Novena de Revisión indicó que el deber de actuar diligentemente se traduce en la obligación estatal de garantizar el acceso a los territorios, su delimitación y titulación, dentro de un **plazo razonable**. Éste debe revisarse de acuerdo a los siguientes criterios: a) la complejidad del asunto, es decir, si se está ante procedimientos sencillos; b) la actividad procesal del interesado y; c) la conducta de las autoridades estatales.

116. En el presente caso, la Sala Novena de Revisión determinó, por una parte, que las comunidades llevan seis (6) años sin obtener respuesta alguna, lo cual pareciese contrario al deber de contar con un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales y, por otra parte, que no se configura ninguno de los criterios que justifica la dilación, a saber, la complejidad, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades estatales.

117. Por lo anterior, la Sala Novena de Revisión decide revocar la sentencia del Juez Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle del Cauca, la cual negó por improcedente la acción de tutela interpuesta por Luis Hernando Tiandoy Chasoy y, en su lugar, declarará el amparo los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las Comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb.

118. Por otra parte, la Sala Novena de Revisión ordenará a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los tres (3) meses siguientes concluya con el procedimiento de titulación de tierras y decida de fondo la solicitud realizada por las comunidades tuteladas.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia adoptada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura, Valle del Cauca, adoptada el 21.08.2018, que declaró improcedente la acción formulada por Luis Hernando Tandioy Chasoy contra la Agencia Nacional de Tierras y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, concluya el procedimiento de titulación de tierras y decida de fondo la solicitud hecha por las comunidades Cerrito Bongo, Cocalito y Joojin Jeb.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO A LA SENTENCIA T-153/19

Referencia: expediente T-7.056.143

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Novena de Revisión en el proceso de la referencia, me permito presentar Salvamento de Voto, con fundamento en que no comparto la decisión adoptada ni los fundamentos de la misma. En el proceso de la referencia la Sala concluyó que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) vulneró los derechos fundamentales a la propiedad colectiva y al debido proceso administrativo de las comunidades indígenas de Cerrito Bongo, Cocalito y Jooin Jeb (tutelantes). Esta conclusión, sin embargo, desconoce las particularidades del caso y la incidencia de dichas comunidades en la “demora” en la que se habría incurrido para la titulación de los predios en controversia.

La decisión adoptada por la mayoría de la Sala, a mi juicio, no encuentra fundamento en las pruebas del expediente. Por el contrario, lo que se advierte en el plenario es que la ANT actuó de forma diligente y procurando siempre que las partes llegaran a un acuerdo frente a los conflictos territoriales suscitados al interior de las comunidades accionantes, de un lado, y con algunas comunidades afrodescendientes de la zona, por el otro. La referida entidad, igualmente, actuó con apego a las etapas del procedimiento administrativo¹⁶⁵ y, además, les garantizó a las tres comunidades los derechos relacionados en el f.j. 11 del fallo.

Con el acostumbrado respeto,

CARLOS BERNAL PULIDO

¹⁶⁵ Es del caso precisar que el acto administrativo con el que culminará el procedimiento administrativo en el caso sub examine, según el artículo 2.14.7.3.7 del Decreto 1071 de 2015, constituye título traslativo de dominio sobre territorios frente a los que se dieron disputas con comunidades indígenas y afrodescendientes.

Magistrado