

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

Magistrado Ponente

STP16036-2019

Radicación n.º 107758

(Aprobación Acta No. 315)

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

VISTOS

Decide la Sala el recurso de impugnación interpuesto por el Ministerio del Interior y Laurentina Yatacué, Gobernadora de la Autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue Comunidad El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), mediante apoderado judicial, contra el fallo de tutela proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 15 de octubre de 2019, que concedió parcialmente el amparo invocado por la referida ciudadana.

La solicitud de amparo también fue formulada contra la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Tierras, y se dispuso la vinculación como terceros con interés legítimo en el asunto de la Presidencia de la República, la Defensoría del Pueblo, el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, la Alcaldía de Dagua (Valle del Cauca) y del ciudadano Rafael Ulcue Perdomo, Gobernador Mayor del Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar.

ANTECEDENTES

Y

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Fueron recogidos en la decisión de primera instancia en los siguientes términos:1

Laurentina Yatacue Cañas, aduce ser la Gobernadora de la autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue, comunidad el Paraíso, del Corregimiento Providencia, Municipio de Dagua, Departamento del Valle del Cauca, y Rubén Castro Usnas, como comunero, interpusieron acción de tutela por medio de la cual alegaron ser víctimas de la inoperancia de diferentes entes estatales. Expusieron como supuestos de hecho, los siguientes:

2.1.- El 26 de diciembre del 2001, en el Municipio de Buenos Aires, Cauca, se presentaron combates entre grupos de guerrillas y paramilitares siendo desplazada la comunidad Nasa.

2.2.- Dichos indígenas se refugiaron en el Municipio de Dagua, Valle del Cauca, y nombraron como Gobernadora a Laurentina Yatacue Cañas.

2.3.- Posteriormente, la Alcaldía de Dagua reconoció a su comunidad con el nombre “despertar”. De igual modo, el 20 de febrero del 2006, mediante Acta No. 4 se posesionó ante dicha Alcaldía la Junta Directiva de Cabildo Indígena siendo Gobernadora principal Laurentina Yatacue Cañas.

2.4.- Además, relataron que el antiguo Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, realizó algunos trámites para la compra de una finca en el municipio de Dagua con el objeto de suplir su necesidad de vivienda; con todo, cuando se iba a realizar la entrega de los terrenos surgió una persona que manifestó ser el propietario. Dicha entidad no volvió a realizar gestiones de apoyo incumpliendo su responsabilidad institucional.

2.5.- El 1º de febrero de 2007, radicaron ante la Directora de Etnias del Ministerio del

Interior un requerimiento de reconocimiento y estudio socioeconómico para la constitución del resguardo; pero no obtuvieron respuesta.

2.6.- El 28 de febrero de 2011, Laurentina Yatacue Cañas se dirigió al Incoder para solicitar respuesta al radicado de 11 de noviembre de 2010; sin embargo, la oficina jurídica de esa entidad le informó que no se podía adquirir otro predio.

2.7.- Por otro lado, refirieron los accionantes que mediante Resolución 0083 del 9 de junio de 2017 del Ministerio del Interior, el señor Rafael Ulcue Perdomo fue reconocido como Gobernador, pese a no reunir los requisitos. Así las cosas, alegaron que se desconoció que Laurentina Yatacue Cañas fue elegida por su comunidad como Gobernadora.

2.8.- El 28 de septiembre del 2018, Laurentina Yatacue Cañas acudió ante el Procurador General de la Nación con el objeto de narrar lo aquí expuesto y solicitó su intervención por las necesidades de la mencionada comunidad indígena.

2.9.- El 17 de junio de 2019, la autoridad indígena Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue, presentó, ante el Ministerio del Interior, documentación con la que acreditó que Laurentina Yatacue Cañas fue elegida como Gobernadora, para el respectivo reconocimiento de representación legal; con todo, no obtuvo pronunciamiento.

2.10.- En consecuencia, solicitaron:

i) Al Ministerio del Interior, que atienda las peticiones e incluya en los registros a la población indígena Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue y emita Resolución de reconocimiento de Laurentina Yatacue Cañas como Gobernadora de esa comunidad del Paraíso, corregimiento de Providencia, Municipio de Dagua, Departamento del Valle, y de los demás miembros de la Junta Directiva, legalmente reconocida por la comunidad y el Alcalde del mencionado municipio.

ii) A la Agencia Nacional de Tierras, que atienda sus requerimientos y se realice la compra y adjudicación de terrenos de conformidad con los dineros que ya habían sido asignados a esa comunidad.

iii) Al Procurador General de la Nación que suministre respuesta a la petición presentada por Laurentina Yatacue Cañas. (Textual).

EL FALLO IMPUGNADO

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante decisión adoptada el 15 de octubre de 2019 concedió parcialmente el amparo invocado, pues el Ministerio del Interior no acreditó haber respondido las solicitudes que Laurentina Yatacué, Gobernadora de la Autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue Comunidad El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca) formuló el 28 de septiembre de 2018 y el 17 de junio de 2019.

Frente a peticiones anteriores, presentadas en 20072, 2011 y 20173, el juez de tutela de primera instancia determinó que la acción de tutela era improcedente porque no se cumplía con el requisito general de inmediatez, pues el amparo no fue invocado dentro de un plazo razonable.

Frente a los reproches formulados contra la resolución número 083 de 9 de junio de 2017 «Por la cual se inscribe en el registro de comunidades indígenas, la Comunidad Indígena U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar, perteneciente al Pueblo Nasa, con unidades familiares ubicadas en el Corregimiento de Providencia, Vereda La Esmeralda, Corregimiento Los Alpes, Vereda El Rosal y el Corregimiento Santa María en jurisdicción del área rural del municipio de Dagua, departamento del Valle del Cauca», destacó que pudo interponerse el medida cautelar de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual la solicitud de amparo devenía improcedente.⁴

LA IMPUGNACIÓN

El 24 de octubre de 2019, en la diligencia de notificación personal, Laurentina Yatacué, Gobernadora de la Autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue Comunidad El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), mediante apoderado judicial, interpuso recurso de impugnación sin presentar sustento alguno.⁵

Por su parte, el 23 de octubre de 2019, el Ministerio del Interior también formuló recurso de alzada, censurando que ha resuelto todas las solicitudes de la accionante.

Al respecto, destacó que la petición que recibió por competencia el 29 de junio de 2018, la resolvió el 19 de diciembre de esa misma anualidad, mediante oficio OFI18-49991-DAI-2200.

Igualmente, refirió que la solicitud radicada el pasado 17 de junio la respondió el 10 de julio siguiente, mediante el oficio OFI19-21061-DAI-2200.

Destacó que en ambas respuestas se pronunció sobre la totalidad de pretensiones y que las mismas fueron remitidas al correo electrónico indicado por la accionante.

Por ese motivo, solicitó revocar el fallo de tutela y aportó copia de los soportes de las actuaciones referidas.⁶

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para resolver el recurso de impugnación interpuesto por el Ministerio del Interior y Laurentina Yatacué, Gobernadora de la Autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue Comunidad El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), mediante apoderado judicial, contra la decisión proferida el 15 de octubre de 2019

por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Al respecto, el problema jurídico que convoca a la Sala consiste en establecer si los derechos fundamentales de petición, al debido proceso administrativo y a la autonomía de la comunidad a la que la accionante representa, están siendo afectados con las respuestas brindadas por el Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Tierras y, en consecuencia, debe revocarse el fallo de tutela de primera instancia y conceder el amparo invocado.

Sobre el derecho fundamental de petición y su conexidad con otras garantías y derechos fundamentales cuando la solicitud versa sobre la titulación colectiva. Reiteración de jurisprudencia.

En primer lugar, conviene recordar que esta Sala mediante la sentencia STP686-2018 proferida el 23 de enero de 2018 dentro del radicado 95250, precisó que cuando la solicitud versa sobre titulación colectiva, el asunto guarda relación con el derecho fundamental al debido proceso administrativo y a la autonomía de las comunidades solicitantes, puntualmente en lo concerniente al efectivo uso y goce de sus tierras de acuerdo con su tradición, cultura y cosmovisión.

En consecuencia, el requisito de procedibilidad de la inmediatez debe valorarse desde la garantía de esos derechos.

Análisis del caso concreto.

En el presente caso, a partir de la valoración de las pruebas aportadas, la Sala evidencia que Laurentina Yatacué en su momento hizo parte del Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar, cuyo gobernador es Rafael Ulcue Perdomo.

Como integrante del Pueblo Nasa, y víctima del desplazamiento forzado de un territorio donde ocurrieron graves violaciones a los derechos humanos,⁷ esta ciudadana ha

promovido el reconocimiento de sus derechos y los de su comunidad, gestionando recursos como Coordinadora del programa «mujer rural» y promoviendo la adjudicación de un territorio y el reconocimiento de sus instituciones ante el Ministerio del Interior, el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder y la Agencia Nacional de Tierras.

Al valorar las alegaciones presentadas por las autoridades accionadas, se advierte que el colectivo del que la accionante hace parte fue beneficiado con la medida cautelar MC-97/10 que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó en el año 2010 y que los derechos de varios de sus integrantes también fueron amparados por la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-666 de 2017.⁸

Aunque dicha comunidad inicialmente se organizó mediante el Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar, posteriormente -al parecer en el año 2015- y por diferencias entre sus integrantes, este se dividió, dando lugar a la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, de la cual fue elegida gobernadora.

A la accionante le urge que su comunidad sea incluida en los diferentes registros y censos, porque a pesar del tiempo que ha transcurrido y de que han sido respetuosos de la propiedad privada, -pues se han negado a invadir predios para luego reclamarlos-, las diferentes solicitudes que ha elevado aun no han sido resueltas de fondo, pues el Ministerio del Interior solamente ha reconocido el Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar, y la Agencia Nacional de Tierras está adelantando el procedimiento de titulación solamente para ese colectivo.

Frente a sus alegaciones, el Tribunal determinó que solamente podía amparar el derecho fundamental de petición, porque los otros asuntos deberían solicitarse nuevamente ante las autoridades accionadas, además que el reconocimiento de Rafael Ulcue Perdomo como Gobernador del Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar debería definirse en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, la Sala encuentra que aunque con su recurso de impugnación el Ministerio del Interior logró demostrar que viene tramitando en debida forma la solicitud de registro de cabildo, comunidad o parcialidad indígena, y que mediante los oficios OFI18-49991-DAI-2200 y OFI19-21061-DAI-2200 se pronunció frente a todas las solicitudes e inconformidades que la accionante formuló el 28 de septiembre de 2018 y el pasado 17 de junio, lo cierto es que en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, no bastaba con informarle a la peticionaria que la titulación colectiva es un tema a cargo de la Agencia Nacional de Tierras sino que debía remitirse copia de la cuestión a esa entidad para que la misma la resolviera.⁹

Por ese motivo, y como ya se explicó que se trata de un asunto que guarda relación con los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la autodeterminación de la comunidad a la que la accionante representa, la Sala encuentra que debe modificar el fallo de tutela de primera instancia y ampliar el amparo concedido, de manera que estos derechos también sean protegidos.

1. Por tanto, cambiará la orden impartida al Ministerio del Interior y le ordenará que, dentro de un plazo expedito, remita a la Agencia Nacional de Tierras copia de las peticiones elevadas por Laurentina Yatacué, Gobernadora de la Autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue Comunidad El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), el 28 de junio de 2018 y el 17 de junio de 2019, adjuntando copia de los informes, conceptos y demás documentación con la que cuenta sobre dicha comunidad indígena.

Esto con el fin de que la Agencia Nacional de Tierras pueda adelantar el proceso misional de Acceso a la Propiedad de la Tierra y los Territorios que corresponda,¹⁰ pues a partir de la respuesta que brindó se advierte que no le es posible tramitar como un mismo asunto la

titulación colectiva solicitada por el Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar y la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, porque está de por medio el cumplimiento de la sentencia T-666 de 2017 proferida por la Corte Constitucional, en lo cual vienen trabajando desde que la misma fue proferida.

2. En ese sentido, con el fin de garantizar los derechos al debido proceso administrativo y a la autonomía de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), la Sala le ordenará a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro un plazo expedito, una vez reciba las solicitudes de la accionante, determine cuáles son los procedimientos de adjudicación que debe adelantar e inicie las actividades respectivas.

De ser el caso, deberá requerir a Laurentina Yatacué y a los demás integrantes de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), para que aporten la documentación que sea necesaria, y deberá informarles de manera clara cuáles son los trámites que se agotarán y los mecanismos de defensa con los que cuentan en el marco de esos procedimientos.

3. Asimismo, en tanto hay elementos de juicio para considerar que Laurentina Yatacué y otros integrantes de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), pueden hacer parte del grupo de ciudadanos beneficiados con la medida cautelar MC-97/10 que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó en el año 2010, la Sala le ordenará a la Agencia Nacional de Tierras que compruebe esa situación en un plazo expedito, para que a quienes cumplan con esa condición proceda a brindarles el mismo trato que a los ciudadanos cuyos derechos fueron amparados por la Corte

Constitucional, mediante la sentencia T-666 de 2017, a saber:

1. La Agencia Nacional de Tierras, en el término de dos (2) meses, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, llevará a cabo un proceso de instrucción, acompañamiento y guía de esas personas beneficiarias de la medida cautelar 97/10 de la CIDH, cuyo objetivo sea capacitarlas para que puedan tanto presentar solicitudes de adjudicación de subsidios y de adquisición de predios, que cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

2. Esta capacitación debe llevarse a cabo de manera directa y presencial por un equipo interdisciplinario de la Agencia Nacional de Tierras, quienes durante el proceso tendrán en cuenta un enfoque educativo y socializador diferencial. Por lo tanto, el proceso de enseñanza deberá considerar las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas de la comunidad a la que pertenecen, el territorio del que provienen y en el cual esperan establecerse.

3. Una vez haya terminado la capacitación, la Agencia Nacional de Tierras deberá atender de manera prioritaria tanto las solicitudes de adjudicación de subsidios, como las solicitudes de adquisición de predios que presenten estos ciudadanos. El tiempo máximo de respuesta con el que contará la entidad para decidir las solicitudes de adjudicación de subsidios o de adquisición de predios será de quince (15) días hábiles a partir de su presentación.

4. En el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente decisión, la Agencia Nacional de Tierras deberá informar al juez de tutela de primera instancia de forma detallada las acciones concretas que se han implementado.

4. Finalmente, y con el fin de garantizar tanto los derechos de la comunidad accionante como los que le asisten al Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar, la Sala exhortará a las autoridades accionadas para que realicen un trabajo articulado.

Por lo expuesto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA N° 1, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1. MODIFICAR el fallo de tutela de primera instancia, por las razones anotadas en precedencia.

2. En consecuencia, AMPARAR tanto el derecho fundamental de petición como los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la autonomía de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca).

3. ORDENAR al Ministerio del Interior que, si no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a remitir copia a la Agencia Nacional de Tierras de las solicitudes formuladas

el 28 de septiembre de 2018 y el 17 de junio de 2019 por Laurentina Yatacué, Gobernadora de la Autoridad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue Comunidad El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), junto con los informes, conceptos y demás documentación con la que cuenta para resolver la solicitud de registro de cabildo, comunidad o parcialidad indígena que esta ciudadana en su momento formuló.

4. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que con base en la remisión que el Ministerio del Interior realizará, adelante el (los) proceso(s) misional(es) de Acceso a la Propiedad de la Tierra y los Territorios que corresponda(n).

En ese sentido, se le concede el término de un (1) mes, contado a partir de la recepción de las referidas peticiones, para que determine cuáles son los procedimientos de adjudicación que debe adelantar y para que inicie las actividades respectivas, entre las cuales, de ser el caso, se incluirá, el requerir a Laurentina Yatacué y demás integrantes de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), la documentación que sea necesaria, informándoles de manera clara cuáles son los trámites que se agotarán y los mecanismos de defensa con los que cuentan en el marco de los mismos.

5. En ese mismo término de un (1) mes, la Agencia Nacional de Tierras deberá determinar cuáles de los integrantes de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), son beneficiarios de la medida cautelar MC-97/10 que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó a favor de 179 familias de las Veredas El Vergel y El Pedregal (Cauca).

Esto con el fin de darles el mismo trato que a los integrantes del Cabildo Nasa U'se

Yaakxnxisa El Nuevo Despertar, cuyos derechos fueron amparados por la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-666 de 2017 y conforme se detalla en la parte considerativa de esta decisión.

6. EXHORTAR al Ministerio del Interior y a la Agencia Nacional de Tierras para que trabajen articuladamente por el cumplimiento de las órdenes impartidas en el presente fallo de tutela, de manera que se respeten y garanticen tanto los derechos de la Comunidad Nasa Pkakenxi Kiwe Zxicxkue El Paraíso, Corregimiento de Providencia del municipio de Dagua (Valle del Cauca), como los que le asisten a quienes integran el Cabildo Nasa U'se Yaakxnxisa El Nuevo Despertar.

7. NOTIFICAR a los sujetos procesales el presente fallo, por el medio más expedito.

8. Envíese la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término indicado en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Folio 177 a 179, cuaderno 1.

2 Ante el Ministerio del Interior para obtener un certificado de inclusión en las

bases de datos respectivas y para que se efectuara el correspondiente estudio socioeconómico.

3 Estas dos formuladas ante la Agencia Nacional de Tierras con el fin de que se adquiriera y adjudique un predio para su comunidad.

4 Folios 177 a 191, cuaderno 1.

5 Folio 193, cuaderno 1.

6 Folios 230 a 253, cuaderno 1.

7 En su solicitud de amparo esta ciudadana refiere que junto con su comunidad se desplazó del municipio Buenos Aires (Cauca) como consecuencia de la masacre del Naya, cometida por las extintas Autodefensas Unidas de Colombia.

8 Se trata de una decisión en la que se ordenó a la Agencia Nacional de Tierras que llevara a cabo un proceso de instrucción, acompañamiento y guía, para que puedan presentar solicitudes de adjudicación de subsidios como de adquisición de predios que cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

Una vez terminada la capacitación, la Agencia Nacional de Tierras deberá atender y resolver de manera prioritaria tanto las solicitudes de adjudicación de subsidios, como las solicitudes de adquisición de predios que presenten los miembros de esta comunidad.

De todas esas actuaciones debía informarse al juez de tutela de primera instancia.

9 «Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este

actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.» (Resaltado fuera del texto original).

10 Agencia Nacional de Tierras. Proceso Misional – Acceso a la Propiedad de la Tierra y los Territorios. [en línea:] <http://www.agenciadetierras.gov.co/planeacion-control-y-gestion/sistema-integrado-de-gestion/documentos-sig/proceso-misional-acceso-a-la-propiedad-de-la-tierra-y-los-territorios/> (Última consulta: 20 de mayo de 2019).