

SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS N° 2

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

Magistrado ponente

STP1499-2020

Radicación n.º 109007

Acta 029

Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

Resuelve la Sala la impugnación interpuesta por el apoderado judicial de la Agencia Nacional de Tierras, contra la sentencia de tutela proferida el 16 de enero de 2020 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, que amparó los derechos al territorio y debido proceso administrativo invocados por la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI vulnerados por esa entidad.

Al trámite fueron vinculados la Presidencia de la República, los Ministerios del Interior, de Agricultura, de Minas y de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y su Regional en Putumayo, la Comisión Nacional de Tierras Indígenas, la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras, la Gobernación de Putumayo, la Empresa Metropolitana de Aseo del mismo departamento, la Alcaldía Municipal de Mocoa, su Oficina de Planeación,

Gestión y Evaluación y el Concejo Municipal.

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN:

Con ocasión de la confrontación armada y el escalamiento de la violencia a finales de la década de 1980 en inmediaciones de Santa Rosa (Cauca), varios pobladores de los resguardos indígenas de San Juan, San Sebastián, Kakiona y Guachicono se vieron obligados a emigrar, integrarse y reasentarse en 29,6 hectáreas ubicadas en la vereda Medio Afán, jurisdicción de Mocoa (Putumayo).

Tal fenómeno derivó en la conformación de la parcialidad indígena multiétnica¹ YANACONA YACHAY WASI en los años 1999 y 2000.

Sumado a ello, entre el 2000 y 2007, el CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI se convirtió en receptor de población víctima de desplazamiento forzado del departamento de Putumayo, proveniente, en su mayoría, de las localidades de Orito y Villa Garzón.

Cumplido el trámite pertinente, mediante Resolución 0067 de 2009 la Dirección de Asuntos Étnicos, Minorías y ROM del Ministerio del Interior y de Justicia reconoció como parcialidad indígena a la comunidad Yachay Wasi del pueblo Yanacona asentada en la vereda Medio Afán de Mocoa.

Informó la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI que, por Acuerdo 023 del 7 de diciembre de 2015, el Concejo Municipal de Mocoa facultó al Alcalde de esa localidad para transferir a título gratuito a favor del cabildo el lote rural 4 ubicado en la vereda Alto Afán. Éste, precisó, hace parte de un predio de mayor extensión propiedad de ese municipio.

Pese a lo anterior, aclaró que el título de resguardo indígena no ha sido formalizado por las autoridades competentes, omisión que dificulta la administración y protección del territorio,

pues sin tal reconocimiento no opera el mecanismo de consulta previa.

A modo de ejemplo, reveló que en los últimos años se otorgaron las concesiones mineras L865 y Bloque Minero a 300 metros del terreno que ocupan; entró en funcionamiento el Relleno Sanitario de Mocoa a cargo de la Empresa Metropolitana de Aseo del Putumayo en una zona colindante y, además, se incluyó dentro del perímetro de expansión del área suburbana de esa capital el predio ocupado por el cabildo. Esto último, acorde con el proceso de modificación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mocoa adelantado por las autoridades locales.

Respecto a las gestiones cumplidas con el propósito de formalizar el título de resguardo indígena, dio a conocer que por escrito del 12 de noviembre de 2013 –reiterado el 16 de noviembre de 2015- elevó la respectiva solicitud ante la Regional Putumayo del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.

La actuación fue remitida por competencia a la Subgerencia de Promoción y Asunto Étnicos de esa entidad. Sin embargo, en respuesta del 28 de abril de 2014, informó a la parte accionante que el procedimiento previsto en el Decreto 2164 de 1995 «por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional», iniciaría una vez la Comisión Nacional de Territorios Indígenas –CNT- priorice el caso.

En el mismo sentido se pronunció el Agencia Nacional de Tierras en comunicación del 23 de marzo de 2017.

Ante tal panorama, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- y el Consultorio Jurídico para los Derechos Humanos –CODHES- demandaron en el 2018 la remisión del asunto a la Comisión Nacional de Territorios Indígenas –CNT-.

Por virtud de esos requerimientos, en la sexta sesión del 2018 -Acta 2- la CNT accedió a la priorización demandada y, a causa de ello, acordó que en el Plan de Acción de la Agencia Nacional de Tierras para el 2019 se debía incluir «el caso de constitución del resguardo de la comunidad Yachay Wasi, del pueblo Yanacona, vereda Medio Afán, Mocoa, Putumayo siempre que la solicitud cumpla los requisitos establecidos en el Decreto 1071 de 2015».

Tal determinación fue notificada oportunamente a la Dirección y Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras.

El 7 de marzo de 2019 la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI insistió en su solicitud. Sin embargo, el 12 de abril siguiente la ANT le informó que debía anexar el levantamiento topográfico del predio donde se encuentra asentada la comunidad, pese a que obraba en la actuación desde el 2013, conforme con las previsiones del artículo 1.14.7.3.1 del Decreto 1071 de 2015.

El 19 de mayo de esa anualidad se aportó nuevamente el referido documento.

Así las cosas, con Oficio 20175000633901 del 1º de agosto de 2019 la ANT admitió la demanda bajo el consecutivo 201951002699800014E y dejó el expediente a cargo de la Subdirección de Asuntos Étnicos. Sin embargo, la parte demandante denunció que a la fecha de interposición de la presente acción de tutela -2 Dic 2019- no existe pronunciamiento de fondo sobre la petición radicada el 12 de noviembre de 2013.

Por otra parte, señaló que el 30 de mayo de 2019 el Comité Municipal de Justicia Transicional de Mocoa aprobó el Plan de Reubicación Étnico de la Comunidad en mención, luego de que 50 familias resultaran damnificadas con las avalanchas ocasionadas por las fuertes lluvias en esa capital el 31 de marzo de 2017 y el 12 de agosto de 2018.

En consecuencia, tras estimar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y territorio, la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY

WASI acudió al juez constitucional y requirió lo siguiente:

«2.1. Pretensiones estructurales:

1. Declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas que expone a las comunidades a un riesgo inminente de extinción física y cultural como se evidenciará en el presente caso, debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente, de un lado, y la respuesta del Estado del otro, traducida en la denegación de derechos y omisión en el cumplimiento de funciones de entidades públicas, el reducido volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales.

2. Ordenar se adopten las medidas legislativas, administrativas, institucionales y financieras necesarias para que se supere el estado de cosas inconstitucional en materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, y que los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas puedan cumplir con la garantía fundamental del plazo razonable y acceso a un procedimiento efectivo para la protección de los derechos territoriales.

3. Ordenar al Gobierno Nacional, al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Tierras, y a las demás autoridades competentes, que la política pública en materia territorial indígena deba ser elaborada y aprobada en concertación con las comunidades indígenas por intermedio de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI, espacio en el cual también debe hacerse el seguimiento, facilitando el acceso a la información a la delegación indígena de la CNTI.

4. Ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hacer efectivo y dar cumplimiento al artículo 4o del Decreto 2333 de 2014, con el propósito de crear y consolidar un Sistema de Coordinación Interinstitucional para la Unificación de la Información Predial de los territorios indígenas.
5. Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras elaborar un plan estratégico urgente para el trámite de la totalidad de las solicitudes de procedimientos territoriales indígenas que actualmente tiene en rezago la ANT, así como el cumplimiento del cien por ciento de las órdenes judiciales en materia territorial indígena, que parta de la definición de un inventario de los derechos territoriales indígenas pendientes de atención, donde se fijen los presupuestos necesarios para su cumplimiento y el cronograma estipulado, el cual no puede sobrepasar los 4 años
6. Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras diseñar e implementar un sistema de información para el adelantamiento y seguimiento a los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, clarificación de títulos coloniales y republicanos y conversión de reservas a resguardos indígenas, que asegure la integridad de los expedientes, permita la consulta de las comunidades solicitantes, de las delegaciones indígenas de la CNTI y la intervención del Ministerio Público y demás entidades de control.
7. Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras revisar, ajustar y modificar sus acuerdos, conceptos, resoluciones internas y flujogramas que regulan los procedimientos territoriales indígenas para que se adecúen a los estándares de protección reforzada constitucional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de conformidad con lo definido por la Corte Constitucional partiendo del bloque de constitucionalidad, de manera que se eliminen los obstáculos evidenciados.
8. Ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que los

acuerdos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración y conversión de reservas a resguardos se expidan con el cumplimiento de los requisitos legales sin previa votación para su aprobación.

9. Ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que, dentro de un término perentorio, expidan los acuerdos correspondientes a las solicitudes que ya cuentan con un proyecto de acuerdo por parte de la Dirección de Asunto Étnicos de la Agencia, con ocasión de haberse surtido las revisiones del caso, y haberse dado cumplimiento a los requisitos legales.

10. Ordenar a los funcionarios que integran el Consejo Directivo de la ANT que expidan los acuerdos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración y conversión de reservas a resguardos, dentro del término establecido para ello, esto es, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la expedición del concepto del Ministerio del Interior, de conformidad con lo normado en el título 7, parte XIV, del Decreto 1071 de 2015.

11. Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras elaborar módulos de formación y cursos de capacitación anuales en derechos territoriales, derechos étnicos y derechos humanos, a los funcionarios encargados de tramitar los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, así como a funcionarios de otras entidades del orden nacional y territorial participantes de dichos procedimientos, para que en su ejercicio interpreten las disposiciones vigentes bajo el principio interpretativo pro homine.

12. Ordenar a las autoridades catastrales, Superintendencia de Notariado y Registro e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que sin dilaciones ni trabas administrativas, suministren en los procesos de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos, que se encuentran en curso, la información y

certificados catastrales que se requiera para su trámite, así como cumplan con las anotaciones en los registros catastrales y en los registros de matrícula inmobiliaria de los resguardos indígenas constituidos, ampliados y/o formalizados.

13. Ordenar al Gobierno Nacional, a través del presidente de la República, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y del Departamento Nacional de Planeación -DNP, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional y la implementación del plan estratégico urgente para el trámite de la totalidad de las solicitudes de procedimientos territoriales indígenas.

2.2. Pretensiones del caso en concreto:

1. Conceder el amparo de los derechos fundamentales al territorio, a la propiedad colectiva, a la constitución de resguardos, al ejercicio del gobierno propio de las comunidades indígenas, al mínimo vital, al debido proceso administrativo, de petición y a la dignidad humana de la Comunidad Yachay Wasi del Pueblo Yanacona ubicada en el municipio de Mocoa, Putumayo.

2. Se ordene al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Tierras y a su Consejo Directivo, que en un término perentorio, avancen y culminen el trámite de titulación colectiva y constitución del resguardo indígena del Cabildo Yachay Wasi del Pueblo Yanacona ubicado en la vereda Alto Afán de Mocoa, Putumayo garantizando la participación efectiva de la comunidad indígena en el proceso de constitución, adelantando las actuaciones administrativas necesarias de su competencia para tal fin.»

TRÁMITE DE LA PRIMERA INSTANCIA:

Por auto del 11 de diciembre de 2019, el Tribunal admitió la demanda y corrió el traslado a los sujetos pasivos.

La Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas solicitó su desvinculación del presente trámite, dada su falta de legitimación en la causa por pasiva, al margen de lo cual coadyuvó la solicitud de protección constitucional.

Argumentó que la parte actora logró acreditar que la omisión de las autoridades accionadas de emitir una decisión de fondo sobre la solicitud de constitución del resguardo YACHAY WASI DEL PUEBLO YANACONA trasgrede sus derechos colectivos y, por ello, viabiliza el amparo pretendido, así como la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de derechos territoriales indígenas.

Adujo que los procesos de formalización o legalización a los que se refiere el Decreto 2164 de 1995 -recopilado en el Decreto 1071 de 2015- estriban en torno a la constitución, ampliación, saneamiento, restructuración de resguardos o conversión de reservas a resguardos. Por lo demás, detalló cada una de las etapas del procedimiento, las actuaciones que deben cumplirse al interior de cada una de éstas y los términos que las rigen, destacando que de cumplirse a cabalidad tomaría entre 12 y 13 meses agotar el trámite y expedir el acto administrativo pertinente.

En ese orden, acusó a las autoridades accionadas de incurrir en prácticas institucionales trasgresoras de los derechos de las minorías étnicas por incumplimiento de sus obligaciones legales

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro solicitó su desvinculación del trámite, dada su falta de legitimación en la causa por pasiva.

Para sustentar su postulación, reseñó el procedimiento legalmente previsto para la formalización de resguardos indígenas y resaltó que no tiene injerencia alguna en el procedimiento administrativo. Simplemente, agregó, tiene a su cargo la inscripción del acto administrativo que constituya, reestructure o amplíe el resguardo en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos correspondiente al lugar de ubicación de las tierras, conforme los compromisos previstos en el convenio interadministrativo de cooperación suscrito entre la Agencia Nacional de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro el 16 de diciembre de 2016.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República acusó la actuación de temeraria, en razón a la demanda interpuesta por la Procuraduría 29 Judicial II Ambiental y Agraria en favor de los resguardos Guachucal, Sam Juan, Colimba, Cumbal, Mueses Potosí y Gran Mayama.

Por otra parte, advirtió que sólo la Corte Constitucional tiene la competencia para declarar el estado de cosas inconstitucional respecto un tema específico o para constatar, superar y modificar su alcance.

Adujo que la peticionaria no logró acreditar la violación de sus derechos fundamentales y, por ende, deben denegarse las pretensiones formuladas. Por último, indicó que no tiene intervención alguna en la formalización de títulos de resguardo, lo que, aseguró, impone su desvinculación del trámite de tutela.

El mismo requerimiento efectuó el Departamento del Putumayo, tras asegurar que carece de legitimación en la causa por pasiva.

La Agencia Nacional de Tierras dio a conocer que la Dirección de Asuntos Étnicos de esa entidad determinó que los programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y restructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas se impulsan a partir de criterios

de priorización.

Aseguró que cuenta con un plan de atención debidamente diseñado, a fin de dar cumplimiento a diversas órdenes judiciales encaminadas a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004.

Así, indicó que para la vigencia 2019 proyectó 264 procedimientos que involucran 188 comunidades indígenas y 76 comunidades negras y priorizó 91 solicitudes de constitución de resguardos indígenas, de las cuales 28 corresponden al acatamiento de mandatos judiciales.

Advirtió que inició una revisión del repositorio de expedientes transferidos por el INCODER –en liquidación–, con el fin de establecer el número de peticiones y su estado. A la fecha, aclaró, se han identificado aproximadamente 1515, de las cuales 1136 pertenecen al rezago del INCODER.

Al respecto, argumentó que se encuentra implementando un sistema que garantiza el cuidado y organización de los archivos, a fin de darles pronta respuesta.

Sumado a lo anterior, destacó el modelo de regulación de procedimientos internos adoptado en el Decreto 2363 de 2015, el cual sirve de base para el funcionamiento y establece las competencias de cada una de las dependencias que integran la ANT.

En lo tocante al procedimiento de constitución del CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI, reveló que el caso fue priorizado para iniciar el trámite en la vigencia 2020, a fin de culminarlo en junio de 2021.

En consecuencia, concluyó que las actuaciones de la entidad han estado encaminadas a salvaguardar la actividad administrativa y los derechos de la comunidad accionante de cara al debido proceso. Por ello, demandó que se declare que no ha vulnerado los derechos

invocados por el cabildo peticionario.

La Procuraduría Delegada para asuntos étnicos cuadyuvó la solicitud de protección constitucional y pidió que se ordene a la Agencia Nacional de Tierras que adelante el procedimiento de titulación colectiva y constitución de resguardo según las previsiones del Decreto 1071 de 2015.

El Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación y Fiduciaria S.A: como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo de Remanentes del INCODER en liquidación discutieron su legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no se les imputó ninguna acción y omisión trasgresora de las garantías fundamentales que se pretenden proteger.

La Defensoría del Pueblo Regional Putumayo aseveró que desconoce el proceso de solicitud de constitución de resguardo presentado por el CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI.

Tras examinar el procedimiento para construir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos indígenas previsto en el Decreto 1071 de 2015, el Tribunal Superior de Bogotá amparó los derechos al debido proceso administrativo y territorio invocados por la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI.

Para el efecto, encontró incumplido, sin justificación alguna, el término previsto desde la aceptación de la demanda y la programación de la visita de inspección a la comunidad.

Por ende, ordenó a la Agencia Nacional de Tierras que, en el término de 15 días contados a partir de la notificación del fallo, fije la visita de que trata el artículo 2.14.7.3.4 del Decreto 1071 de 2015.

En lo tocante a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, señaló que sólo puede

ser decretado por la Corte Constitucional.

La Agencia Nacional de Tierras impugnó la anterior determinación. Reiteró los argumentos del extenso escrito presentado al ser notificado del auto admisorio de la demanda.

Adicionalmente, informó que el 16 de diciembre de 2019 emitió el auto que ordena la visita para la realización del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, estando pendiente, únicamente, la coordinación con la Alcaldía Municipal de Mocoa para la publicación del edicto de notificación.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE:

Conforme con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para desatar la alzada, por cuanto la decisión sobre la que recae fue proferida por un tribunal superior de distrito judicial.

El análisis en esta sede se limitará a los motivos de impugnación, pues la parte actora no cuestionó el fallo de primera instancia en lo que resultó adverso a sus intereses.

El procedimiento para construir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos indígenas está reglamentado en el Decreto 1071 de 2015 y persigue, esencialmente, satisfacer la necesidad de tierras de las comunidades ancestrales, a fin de garantizar su adecuado asentamiento y desarrollo.

Recuérdese que en materia de pueblos indígenas la garantía de un territorio colectivo se erige como el principal mecanismo para materializar los derechos de las comunidades a la integridad social, cultural y económica de acuerdo con sus usos y costumbres, en tanto les permite desplegar su cosmovisión de manera autónoma. (CC T-880 de 2006, T-428 de 2002 y C-418 de 2002). Así lo indicó:

La Carta Política, además de reconocer la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana –artículos 1° y 7°-, impone al Estado el deber de proteger sus riquezas, promoviendo y fomentando el desarrollo de todas las culturas en condiciones de igualdad, le da carácter oficial a las lenguas y dialectos indígenas, destaca el derecho de los integrantes de los grupos étnicos a optar por una formación que respete y desarrolle su identidad y le permite a sus autoridades influir decididamente en la conformación de las entidades territoriales indígenas, al igual que en la explotación de los recursos naturales para que se adelante “sin desmedro de la integridad cultural, social y económica indígenas” –artículos 8°, 70, 13, 10°, 68, 246 y 330 C.P.-.

(...) En este orden de ideas, cabe considerar que la concepción territorial de los pueblos indígenas y tribales no concuerda con la visión de ordenamiento espacial que maneja el resto de la nación colombiana, “porque para el indígena, la territorialidad no se limita únicamente a una ocupación y apropiación del bosque y sus recursos, pues la trama de las relaciones sociales trasciende el nivel empírico y lleva a que las técnicas y estrategias de manejo del medio ambiente no se puedan entender sin los aspectos simbólicos a los que están asociadas y que se articulan con otras dimensiones que la ciencia occidental no reconoce.

En ese orden, es el reconocimiento de la significativa relación entre comunidad y territorio la que impone al Estado la implementación de acciones afirmativas dirigidas a superar las especiales condiciones a las que se ha visto abocado, en el caso específico, un grupo étnico minoritario, en el que confluye, además, la categoría de víctimas de desplazamiento forzado.

Así las cosas, resulta palmario que la política de dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional se enmarca dentro de estos mecanismos reivindicatorios y, por tal motivo, amerita la protección judicial reclamada.

Por ende, a fin de determinar si las autoridades accionadas han incurrido en alguna omisión con la entidad de vulnerar las garantías fundamentales del CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI, es necesario detallar el procedimiento que debe agotarse con miras a formalizar el título de resguardo que reclaman y, posteriormente, determinar si la demora en su resolución se encuentra o no justificada.

Para ello, basta confrontar el trámite previsto en el Capítulo 3 del Título 7 del Decreto 1071 de 2015 con las actuaciones desplegadas por parte de la Agencia Nacional de Tierras –entidad que asumió las funciones del extinto INCODER-, con ocasión de la petición radicada por la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI el 12 de diciembre de 2013, reiterada el 26 de noviembre de 2015 y el 25 de abril de 2016.

El procedimiento reglamentariamente establecido se reseña a continuación:

Formalización de territorios²

Etapas del procedimiento

Actuaciones

Términos

Apertura del proceso

Solicitud

Recepción de la solicitud

5 días hábiles

Verificación de priorización

1 día hábil

Apertura de expediente

No hay procedimiento interno

Programación y realización de la visita

Auto de visita

Elaboración del Auto

1 día hábil

Comunicación del Auto

1 día hábil

Comunicación del auto de visita a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-

Comunicación al Ministerio

1 día hábil

Concepto de Cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad por parte del MADS

Concepto rendido por el Ministerio

30 días hábiles

Control de fijaron y desfijación y/o notificación de actos administrativos

Controlar término de fijación y desfijación de! edicto y demás notificaciones

10 días hábiles

Fijación de edicto

Fijación del edicto

10 días hábiles

Planeación de visita

Planeación de visita

5 días hábiles

Visita

Visita

15 días hábiles

Estudio

socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras

Estudio

socioeconómico

Elaboración del estudio

socioeconómico

30 días hábiles

Conceptos del Ministerio del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Remisión del expediente a los Ministerios del Interior y del Medio

Ambiente y Desarrollo Sostenible

Inmediatamente

Revisión del estudio

5 días hábiles

Validación de planos y linderos

15 días hábiles

Subsanación de nulidades

0 días hábiles

Remisión del expediente al Ministerio del Interior

1 día

Emisión de concepto del Ministerio del Interior

20 días calendario

Aprobación, publicación y registro del Acuerdo

Expedición	del Acuerdo
Resolución	de oposiciones
30	días hábiles
Revisión	jurídica del expediente
Proyección	del Acuerdo
Remisión	a Oficina Jurídica
Concepto	de viabilidad jurídica
Presentación	de proyecto de Acuerdo al Consejo Directivo de la ANT
Aprobación	del Acuerdo de legalización del territorio
Elaboración	de notificaciones
1	día hábil
Resolución	de recursos de reposición
10	días hábiles
Remisión	de Acuerdo de Publicación

1	día hábil
Solicitud	de publicación
2	días hábiles
Publicación	del Acuerdo
30	días hábiles
Trámite	del registro del Acuerdo
1	día hábil
Registro	en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
8	días hábiles
Otros	
Comunicación	al Fondo de Tierras para la reforma rural integral
1	día hábil
Verificación	de soportes

5	días hábiles	
Total		
232	días hábiles, 21 días calendario (entre 12 y meses)	13

Ahora bien, como se indicó, la solicitud de formalización fue radicada en el INCODER el 12 de noviembre de 2013 y sólo seis años después, esto es, el 16 de diciembre de 2019, la Agencia Nacional de Tierras expidió el auto de visita, el cual, acorde con los datos suministrados en el escrito de impugnación, está en proceso de notificación. En ese orden, el desconocimiento de los términos procesales resulta evidente.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado la mora administrativa justificada de aquella con la virtualidad de vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de los interesados. Ésta última, tiene establecido, se caracteriza por: «(i) el incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; (ii) que la mora desborde el concepto de plazo razonable que involucra análisis sobre la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de la autoridad competente y el análisis global de procedimiento; (iii) la falta de motivo o justificación razonable en la demora.» (Sentencia T-297 de 2006).

Como quedó visto, el primer aspecto reseñado se encuentra acreditado.

En cuanto al segundo, es irrefutable que los más de seis años transcurridos desde la radicación de la solicitud exceden cualquier concepto de razonabilidad, pues sin desconocer el nivel de complejidad del trámite, es evidente que sólo con ocasión de la presente solicitud de protección constitucional se emitió el auto que ordena la visita para la

realización del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras.

Sumado a ello, en el escrito de impugnación del fallo de tutela de primera instancia, radicado en la Secretaría de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá el 22 de enero de 2020, se advirtió que el auto del 16 de diciembre de 2019 no ha sido notificado a las partes interesadas y que la elaboración de los oficios pertinentes tendría lugar en febrero de 2020 -Fl. 50 C.2-, pese a que la normativa aplicable prevé que esa actuación debe agotarse en el término de un día.

Tales circunstancias permiten concluir que el presupuesto examinado también se encuentra probado, lo que lleva al examen del último postulado descrito: la justificación de tal inacción por parte de la administración.

Sobre este tópico, la Agencia Nacional de Tierras adujo que a 31 de octubre de 2019 tiene un repositorio aproximado de 1591 solicitudes, 1167 corresponden a rezagos del INCODER y 424 presentadas ante la ANT. De éstas, 1243 son de comunidades de indígenas y 348 de comunidades negras.

Así mismo, aclaró que la Dirección de Asuntos Étnicos adelanta gestiones para dar por superado el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado declarado por la Corte Constitucional en sentencia T-025 de 2004 y los autos 003 y 004 del 2009, 373 de 2016, 266m 504 y 620 de 2017, a través de los cuales se adoptaron medidas para la salvaguardia de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas en condición de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento.

En el mismo sentido, adujo que el cumplimiento de las sentencias T-302 de 2017 y T-622 de 2018 se vio comprometida a diseñar planes especiales de focalización para proteger los derechos territoriales de las comunidades étnicas asentadas en La Guajira y en el área de influencia del Río Atrato.

Con todo, en curso del presente trámite adoptó un plan de acción a fin de adelantar y culminar el procedimiento de constitución de resguardo del CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI entre enero de 2020 y junio de 2021 lo que, en principio, inviabiliza el amparo reclamado.

Sin embargo, no puede la Sala pasar por alto que la Agencia Nacional de Tierras no especificó los motivos que le permitieron excluir la postulación de la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI de los programas de priorización derivados del Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional cuando, sin lugar a dudas, éste se enmarca en el objetivo de protección de aquellos en los que concurre la doble condición de población indígena y desplazada.

Así las cosas, la Corte modificará el fallo impugnado para, en su lugar, ordenar a la Agencia Nacional de Tierras que verifique la procedibilidad de priorizar la solicitud de formalización radicada por la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI el 12 de noviembre de 2013 acorde con el mandato judicial contenido en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o, en su defecto, que dé estricto cumplimiento al procedimiento de constitución aprobado y presentado en curso del presente trámite.

En todo lo demás, se confirmará la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas N° 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. MODIFICAR el fallo del 16 de enero de 2020 proferido por la Sala Penal del

Tribunal Superior de Bogotá, que accedió al amparo solicitado por CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI, en el sentido de ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que verifique la procedibilidad de priorizar la solicitud de formalización radicada por la GOBERNADORA DEL CABILDO INDÍGENA YANACONA YACHAY WASI el 12 de noviembre de 2013 acorde con el mandato judicial contenido en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional o, en su defecto, que dé estricto cumplimiento al procedimiento de constitución aprobado y presentado en curso del presente trámite.

2. CONFIRMAR en todo lo demás la decisión de primera instancia.
3. NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
4. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Artículo 2º. Decreto 2164 de 1995. Es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus

resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.

2 Fl. 73 y siguientes del cuaderno del Tribunal Superior de Bogotá.

1