

Sentencia T-177/21

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN TITULACION DE TERRITORIOS INDIGENAS-Debe respetar un plazo razonable para la culminación

(...), las dilaciones administrativas que mantienen en indefinición el acceso de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de la tierra vulneran el derecho al debido proceso administrativo, al tiempo que obstaculizan el ejercicio de otras garantías fundamentales.

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS O ABANDONADAS-Improcedencia por cuanto los demandantes fueron vinculados al trámite y le corresponde al juez especializado en restitución de tierras dirimir el asunto

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE-Hace parte del debido proceso

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Accionada dio respuesta de fondo al derecho de petición, antes de la expedición del fallo de instancia

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA Y AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración por dilación injustificada en el trámite de constitución de resguardo de los pueblos indígenas

(...) desde que inició la actuación administrativa, han transcurrido aproximadamente ocho años y aún no se ha expedido la resolución que resuelva definitivamente la solicitud de constitución del Resguardo Villanueva, lapso que para esta Sala rebasa los límites de la razonabilidad en un procedimiento cuyo plazo promedio de ejecución es de 11 meses, de acuerdo con lo informado por la ANT en sede de revisión.

DERECHOS AL TERRITORIO COLECTIVO Y AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, EN EL MARCO DE PROCESOS DE CONSTITUCION DE RESGUARDO INDIGENA-Jurisprudencia constitucional

Expediente: T-7.892.274

Acción de tutela presentada por la Comunidad Indígena Cofán del Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva, en contra de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Magistrado Ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najjar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela dictado el 5 de marzo de 2020, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la decisión del 6 de septiembre de 2019, del Juzgado Treinta y Siete Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, el en el trámite del amparo constitucional promovido por el pueblo indígena Cofán del Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva, por conducto de su apoderada especial, la Directora de Tierras de la Comisión Colombiana de Juristas, en contra de la Agencia Nacional de Tierras ANT.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos relevantes probados

1. El pueblo indígena Cofán (A'I) es un pueblo ancestral originario de la región amazónica.¹ Actualmente, tiene presencia transfronteriza en los Municipios colombianos de Puerto Asís, Orito, Valle de Guamuéz y San Miguel en el Departamento del Putumayo e Ipiales en el Departamento de Nariño, y en Ecuador sobre las riberas del Río Aguarico.² Se encuentra conformado por seis resguardos formalizados, diez cabildos en proceso de legalización territorial y un cabildo urbano en el Distrito de Cali.³ A esta comunidad indígena pertenecen el Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva, los cuales se localizan en el Municipio de Valle de Guamuéz (Putumayo).

2. Mediante la Resolución 122 del 23 de julio de 1975,⁴ el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (en adelante INCORA), hoy Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT,) constituyó una reserva sobre terrenos baldíos de aproximadamente 2000 Ha en favor del pueblo Confán asentado en la vereda Bocana de Luzón. Sin embargo, diez años después, esta decisión fue revocada por la misma autoridad, por medio de la Resolución 055 del 11 de

¹ En el Auto 004 de 2009, dictado por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004, se reconoció al pueblo indígena Cofán como uno de los 34 pueblos víctimas del desplazamiento forzado y en peligro de ser exterminados cultural y físicamente por el conflicto armado interno.

² Información obtenida del Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Cofán.

³ Ver folio 2 del cuaderno principal.

⁴ Ver anexo núm. 2 de la demanda de tutela.

septiembre de 1985,⁵ con el fin de proceder a su titulación individual a familias indígenas de las etnias Cofán y Katío, y a colonos de la zona.

3. Las autoridades indígenas de las comunidades de Bocana de Luzón y Villanueva solicitaron la constitución de sus respectivos resguardos.⁶ En consecuencia, mediante Acuerdo núm. 213 del 16 de julio de 2010,⁷ expedido por el Consejo Directivo del INCODER, se constituyó el Resguardo Indígena Bocana de Luzón en un globo de terreno de 1159 Ha y 340 m². La apoderada de los actores señala que, pese al largo lapso transcurrido, el procedimiento de constitución del Resguardo Villanueva aún sigue en trámite.

4. Por otro lado, mediante Resolución RZE 0193 del 1 de octubre de 2015,⁸ la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAEGRTD) inscribió en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzosamente al territorio colectivo del Consejo Comunitario Villa Arboleda –en trámite de titulación–, ubicado en la Inspección Tigre del Municipio de Valle de Guamuéz.

5. Posteriormente, la UAEGRTD presentó demanda de restitución de derechos territoriales, en favor del Consejo Comunitario Villa Arboleda, sobre una extensión de terreno de 2040 Ha. El conocimiento del asunto le fue asignado al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, Putumayo (en adelante JERT). Por Auto 01664 del 16 de diciembre de 2015,⁹ el juzgado decidió admitir la demanda y, entre otras medidas, adoptó las siguientes:

*“...Igualmente, se **DISPONE** la sustracción provisional del comercio de los inmuebles, hasta la ejecutoria de la sentencia que se profiera, conforme lo ordena el literal ‘b’ del artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, ordenando a la señora registradora inscribir en el mismo folio de Matrícula Inmobiliaria dicha decisión [...].*

CUARTO.- ORDENAR la suspensión de los procesos declarativos de derechos reales que se adelanten sobre el territorio al que se hace referencia en esta parte resolutive, con un área de dos mil cuarenta hectáreas (2.040 H.), limitado al norte con el resguardo indígena Cofán de Bocana de Luzón y, al noroccidente con el Cabildo de Villa nueva, el cual hace parte del territorio tradicional del pueblo Cofán, reclamado por el Consejo Comunitario Mayor de Villa Arboleda: y de los procesos [...] ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos, exceptuándose los procesos de expropiación. [...]”¹⁰.

6. Las autoridades del Resguardo Bocana de Luzón y del Cabildo Villanueva intervinieron dentro del proceso judicial de restitución de tierras, cuestionando

⁵ Ver anexo núm. 3 de la demanda de tutela.

⁶ En la demanda de tutela no se menciona la fecha exacta en la que se solicitó la constitución del resguardo Villanueva, aun cuando se indica que fue en el año 1998. Dentro del expediente administrativo allegado como prueba por la ANT, existe un escrito del 7 de abril de 2013, firmado por el Héctor Chapal Burgos, en calidad de gobernador del cabildo Villanueva, en el que solicita que “el cabildo Indígena Cofán de Villanueva sea constituido como Resguardo” (ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 4).

⁷ Ver anexo núm. 4 de la demanda de tutela.

⁸ Ver anexo núm. 5 de la demanda de tutela.

⁹ Ver anexo núm. 6 de la demanda de tutela.

¹⁰ Ver anexo núm. 6 de la demanda de tutela.

la actuación de la UAEGRTD y oponiéndose a la extensión del área pretendida en restitución por el Consejo Comunitario Villa Arboleda, en razón a que esta se traslapa no solo con su territorio legalmente titulado, sino, también, con su territorio ancestral.

7. En vista de lo anterior, por Auto 00067 del 21 de septiembre de 2017,¹¹ el JERT dio inicio al trámite incidental especial de conciliación, según lo establecido en el artículo 132 del Decreto Ley 4635 de 2011.¹² De manera previa a este procedimiento, en la misma providencia convocó a las partes involucradas a que adelantaran *“espacios de reflexión de acuerdo a sus usos y costumbres, ello con el fin de sanear su territorio y afianzar los vínculos de convivencia como pueblos ancestrales, siendo indispensable y de manera adicional, que sus líderes sean orientados respecto del procedimiento y alcance que tiene la audiencia de conciliación a la que se hace referencia”*.

8. Agotados los encuentros preparatorios, el 6 de julio de 2018 se llevó a cabo la audiencia de conciliación. Durante el desarrollo de esta diligencia la UAEGRTD aclaró que el territorio objeto del proceso de restitución no comprende una extensión de 2040 Ha, como se afirmó en la demanda de tutela, sino de 497 Ha conformadas por 35 predios que se encuentran en tenencia de integrantes del Consejo Comunitario Villa Arboleda. Sin embargo, la audiencia tuvo que ser suspendida luego de que las partes advirtieran sobre la necesidad de que la ANT suministrara información suficiente para que las autoridades indígenas Cofán pudieran tomar decisiones consensuadas. Por consiguiente, mediante Auto 00446 del 10 de julio de 2018,¹³ el JERT le ordenó a la ANT allegar la información respectiva.¹⁴

9. Estando en curso el proceso judicial de restitución de derechos territoriales y sin que se hubiese reanudado la audiencia de conciliación, la ANT profirió un Auto el 18 de diciembre de 2018,¹⁵ mediante el cual aceptó la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario Villa Arboleda el 11 de agosto de 2010.¹⁶ Con esta decisión ordenó *“dar inicio al trámite administrativo de Titulación Colectiva de ‘Tierras de las Comunidades Negras’ para la adjudicación de un terreno baldío ocupado de manera ancestral por parte de la comunidad negra VILLA ARBOLEDA, ubicado en la*

¹¹ Ver anexo núm. 7 de la demanda de tutela.

¹² *“Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”*.

¹³ Archivo digital disponible en la siguiente ruta del expediente electrónico: Pruebas Juzgado Especializado Restitución Tierras-86001312100120150062500-054.

¹⁴ En esta providencia se dispuso lo siguiente: **“PRIMERO. ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que, en el término perentorio de cinco (05) días siguientes a la notificación de esta providencia, remita al despacho, con copia a la Asociación de Autoridades Tradicionales Mesa Permanente de Trabajo del Pueblo Cofán, información referente al estado actual del proceso de constitución del resguardo solicitado a instancias de la Comunidad Indígena Villanueva, ubicada en el municipio de Orito (P). **SEGUNDO. ORDENAR** a la Agencia Nacional de Tierras que en el término perentorio de un (01) mes, siguiente a la notificación de esta providencia, allegue al despacho la identificación cartográfica y catastral de: i) los predios ubicados en la Vereda de Villa Arboleda, Valle del Guamuéz-Putumayo; ii) de los predios que se encuentran ubicados en lo que antes constituía la reserva especial del Pueblo Indígena Cofán; y iii) de la solicitud presentada por la comunidad indígena Bocana de Luzón, con fundamento en el Decreto 2333 de 2014. [...]. **TERCERO. ORDENAR** a la Unidad de Restitución de Tierras que, en el término perentorio de un (01) mes, siguiente a la recepción de la documentación mencionada en los numerales anteriores, disponga del apoyo logístico necesario para que las comunidades indígenas de Villa Nueva y Bocana de Luzón lleven a cabo tres (3) espacios de diálogo interno, con el fin de socializar la información aportada por la Agencia Nacional de Tierras. **CUARTO. FIJAR** dentro de los 15 días siguientes al cumplimiento de lo dispuesto en los numerales que preceden, la fecha y hora para la reanudación de la audiencia de conciliación que se encuentra en trámite dentro de este asunto”

¹⁵ Ver anexo núm. 10 de la demanda de tutela.

¹⁶ Ver folio 13 del documento *“anexo i. Villa arboleda”* aportado por la ANT en formato digital.

vereda Villa Arboleda del municipio de Valle de Guamuéz, departamento de Putumayo, con una extensión de DOS MIL HECTÁREAS (2.000 HAS) aproximadamente”.

10. El 2 de abril de 2019, las comunidades indígenas de Bocana de Luzón y Villanueva, por conducto de su apoderada, presentaron ante la ANT, escrito de oposición¹⁷ al trámite administrativo de titulación colectiva iniciado en favor del Consejo Comunitario Villa Arboleda. En dicho memorial sostuvieron que una medida como la adoptada en el Auto del 18 de diciembre de 2018 desconoce que, en ese mismo momento, se adelanta un proceso de restitución de tierras en el que está pendiente que se definan los derechos que tendrían las comunidades negras sobre el territorio reclamado en titulación que, en realidad, no comprende 2000 Ha, sino 497 Ha, según lo aclaró la parte demandante durante el trámite judicial, por lo que cualquier medida administrativa que interfiera con dicho proceso *“podría afectar al Pueblo Cofán y eventualmente al Consejo Comunitario Villa Arboleda, en el evento en que la sentencia resulte desfavorable a su pretensión territorial”*.

11. Con fundamento en lo anterior, la referidas comunidades hicieron tres solicitudes puntuales: 1) revocar el auto de aceptación de titulación colectiva, hasta tanto se profiera una decisión definitiva en el proceso de restitución de derechos territoriales que cursa en la jurisdicción ordinaria; 2) en caso de no accederse a dicha solicitud, proceder a darle trámite a la oposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.1.2.25 del Decreto 1060 de 2015;¹⁸ y, 3) permitir el acceso a la información cartográfica y catastral de los predios que constituían la reserva Cofán delimitada en la Resolución 122 del 23 de julio de 1975, al polígono de constitución del Resguardo Indígena Villanueva, al polígono de protección de territorios ancestrales del Resguardo Bocana de Luzón y al polígono de constitución de territorio colectivo del Consejo Comunitario Villa Arboleda, todos estos documentos en formato SHAPE.

12. Además, mediante memorial del 10 de abril de 2019,¹⁹ pusieron en conocimiento del JERT la decisión adoptada por ANT en Auto del 18 de diciembre de 2018. Asimismo, le solicitaron que ordenara a la UAEGRTD aclarar el alcance de su pretensión restitutiva en favor del Consejo Comunitario de Villa Arboleda, procediendo a hacer entrega del polígono definitivo junto con la identificación catastral y jurídica de los predios objeto de la demanda antes de la reanudación de la audiencia de conciliación.

13. Ante la falta de respuesta de la ANT a la oposición presentada el 2 de abril de 2019, el 14 de mayo del mismo año, las citadas comunidades, por conducto de su apoderada, radicaron escrito de reiteración²⁰ en el que insistieron en la necesidad de acceder a la información requerida y formularon el siguiente cuestionario:

“1. ¿la Agencia Nacional de Tierras se encuentra adelantando algún otro trámite de protección de territorio ancestral del Cofán en los municipios de Valle de Guamuéz y Orito, Departamento del Putumayo?”

¹⁷ Ver anexo núm. 11 de la demanda de tutela.

¹⁸ *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”*.

¹⁹ Ver anexo núm. 9 de la demanda de tutela.

²⁰ Ver anexo núm. 12 de la demanda de tutela.

2. *Expedir una copia del plano del INCORA No. G-139845 del año 1975 de la Reserva territorial de Bocana de Luzón.*

3. *¿Cuál fue el trámite dado a la oposición presentada por las comunidades indígenas Cofán de Bocana de Luzón y Villa Nueva dentro del procedimiento de titulación colectiva al Consejo Comunitario Villa Arboleda? ¿En qué situación se encuentra el Auto de Aceptación de dicho procedimiento proferido por su dependencia el pasado 18 de diciembre de 2018 (identificado con el Radicado 20185100000939)?”.*

14. Por último, las mencionadas comunidades indígenas manifestaron que, a la fecha de presentación de la acción de tutela, la ANT no había dado respuesta a los memoriales del 2 de abril y del 14 de mayo de 2019.²¹

B. Trámite procesal

15. El 16 de agosto de 2019, la abogada Paula Andrea Villa Vélez, miembro de la Comisión Colombiana de Juristas y apoderada judicial del pueblo indígena Cofán del Resguardo Bocana de Luzón y del Cabildo Villanueva, instauró acción de tutela en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales de sus representados a la propiedad colectiva de la tierra, al debido proceso administrativo y de petición, que a su juicio habrían sido vulnerados por la ANT, como consecuencia de la siguientes actuaciones: 1) del Auto del 18 de diciembre de 2018, por medio del cual se aceptó la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario Villa Arboleda, a pesar de que se encuentra en trámite un proceso judicial de restitución de derechos territoriales del que son parte interesada el Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva, quienes reclaman su derecho ancestral sobre el territorio objeto de la solicitud; 2) de la falta de respuesta al memorial presentado por la actora el 2 de abril de 2019 y reiterado el 14 de mayo siguiente, mediante el cual formuló oposición al Auto del 18 de diciembre de 2018, en los términos del artículo 2.5.1.2.25 del Decreto 1066 de 2015, y solicitó la entrega de información documental y cartográfica; y, 3) de la tardanza injustificada en la resolución del trámite de constitución del Resguardo Indígena Villanueva que inició en el año 2012.

16. En tal virtud, invoca como pretensiones del amparo constitucional que se ordene a la ANT: 1) resolver de fondo la oposición formulada contra el auto de aceptación de la solicitud de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de Villa Arboleda; 2) proceder a hacer entrega de la información documental y cartográfica solicitada; y, 3) culminar, en un término que no supere los tres meses, el procedimiento administrativo de constitución del Resguardo Indígena Villanueva del pueblo Cofán.

17. Por Auto del 26 de agosto de 2019, el Juzgado Treinta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá admitió la acción de tutela y, con el fin de conformar el contradictorio, ordenó correr traslado de la demanda a la ANT para que se pronunciara acerca de los hechos que motivaron el amparo solicitado. No obstante, dicha entidad guardó silencio.

²¹ Ver anexo núm. 13 de la demanda de tutela.

18. Sentencia de primera instancia. El Juzgado Treinta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, en sentencia del 6 de septiembre de 2019, concedió el amparo del derecho de petición y, en consecuencia, le ordenó a la directora de la ANT dar respuesta a las solicitudes radicadas por la apoderada de los actores mediante memorial del 2 de abril, reiterado de 14 de mayo siguiente. En lo relativo a la pretensión de que se concluya el procedimiento de constitución del Resguardo Indígena Villanueva en un plazo que no supere los tres meses, declaró la improcedencia de la acción de tutela por considerar que se trata de una controversia que debe ventilarse dentro de la actuación administrativa que se encuentra en curso, más aún cuando no se encuentra acreditada la ocurrencia de un inminente perjuicio irremediable.

19. Impugnación. La anterior decisión fue recurrida oportunamente por la parte actora, que se ratificó en todo lo expuesto en su escrito inicial y, agregó, que la tardanza injustificada en el procedimiento de constitución del Resguardo Indígena Villanueva viene propiciando conflictos interétnicos con sujetos no indígenas, que pretenden reivindicaciones sobre el territorio ancestral Cofán, por lo que, en el evento en que la ANT decidiese consolidar, en favor de estos, derechos territoriales que son objeto de litigio en sede judicial, se configuraría un perjuicio irremediable para el pueblo Cofán. En lo que concierne al derecho fundamental de petición, no formuló reparo alguno.

20. Sentencia de segunda instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en providencia del 5 de marzo de 2020, decidió confirmar íntegramente el fallo de primera instancia. Sostuvo que las pretensiones de la demandante desbordan la competencia del juez constitucional porque tiene a su alcance el proceso de restitución de derechos territoriales que cursa en el JERT, en el que puede plantear cualquier controversia si considera que se ha incumplido la orden dictada por ese despacho de sustraer del comercio el predio en disputa y de suspender cualquier tipo de actuación que se hubiese adelantado con respecto al mismo inmueble. Señaló, además, que dicho proceso brinda a sus intervinientes las garantías suficientes para la resolución de las controversias territoriales interétnicas, por lo que no es de recibo plantear la posible configuración de un perjuicio irremediable fundado en esta causa cuando se encuentra en trámite el incidente especial de conciliación.

21. Selección del caso. Remitido el expediente de tutela de la referencia a esta Corte para su eventual revisión, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, por Auto del 30 de noviembre de 2020, notificado el 15 de diciembre de la misma anualidad, decidió seleccionarlo,²² conforme al criterio de exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental, y asignar su conocimiento a la Sala Tercera de Revisión integrada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo.

22. Comoquiera que 7 de octubre de 2020 y 13 de enero de 2021 tomaron posesión de sus cargos los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Paola Andrea Meneses Mosquera, respectivamente, en ejercicio de la atribución que le confiere el literal c) del artículo 5 del Reglamento Unificado la Sala Plena

²² El expediente fue seleccionado por insistencia de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación.

de la Corte Constitucional decidió reorganizar la composición de las salas de revisión. En consecuencia, mediante Acuerdo núm. 01 del 21 de enero de 2021,²³ se estableció que los mismos magistrados que integraban la Sala Tercera de Revisión pasarían a conformar la Sala Segunda, presidida por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najjar. En virtud de lo dicho, le corresponde a la Sala Segunda de Revisión fallar el presente asunto.

23. Decreto de pruebas. Al realizar el estudio preliminar de los elementos de prueba allegados con el expediente, el Magistrado sustanciador estimó necesario decretar algunas pruebas con el fin de aclarar los supuestos de hecho que dieron origen al amparo constitucional y mejor proveer. En consecuencia, por Auto del 26 de enero de 2021, dispuso oficiar a la ANT para que informara sobre el estado actual del trámite de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras adelantado en favor del Consejo Comunitario Villa Arboleda y del trámite de constitución del Resguardo Indígena Cofán de Villanueva. Asimismo, solicitó que se remitiera copia íntegra de los respectivos expedientes administrativos.

24. Dado que, de forma paralela al procedimiento administrativo de titulación colectiva adelantado por la ANT, cursa un proceso judicial de restitución de derechos territoriales que involucra al mismo predio objeto de reclamación administrativa, en la misma providencia se consideró imperativo proceder a la vinculación oficiosa del JERT con el fin de que se pronunciara en relación con los hechos y las pretensiones planteadas en la acción de tutela. Adicionalmente, se solicitó al juzgado que informara sobre el estado actual del proceso de restitución de derechos territoriales promovido por el consejo comunitario Villa Arboleda y que remitiera al despacho copia íntegra del respectivo expediente judicial.

25. Por último, se ordenó que, una vez recaudadas las pruebas decretadas, estas quedaran a disposición de las partes o de terceros con interés, de manera virtual y por el término de tres (3) días hábiles, para que, en caso de considerarlo necesario, se pronunciaran sobre ellas.

26. Traslado de las pruebas. El 18 de febrero de 2021, la Secretaría General de la corporación comunicó al despacho del Magistrado sustanciador que, en cumplimiento de lo ordenado en el Auto del 26 de enero anterior, se recibieron los siguientes informes y respuestas:

27. El informe de la Agencia Nacional de Tierras.²⁴ La apoderada de la ANT remitió dos escritos a través de cuales rindió informe sobre los distintos procedimientos que viene adelantando en relación con las comunidades concernidas. En el primero se refirió a las dos actuaciones que son materia de la acción de tutela: 1) la de titulación colectiva de tierras adelantada por el Consejo Comunitario Villa Arboleda y 2) la de constitución del resguardo promovida por el Cabildo Villanueva del pueblo Cofán. En el segundo escrito informó sobre otra actuación administrativa iniciada por esa entidad con ocasión de una solicitud de ampliación de resguardo y de protección del territorio ancestral Cofán, formulada por el Cabildo Bocana de Luzón en el año 2018. A su vez, allegó copia de los expedientes administrativos solicitados.

²³ “Por el cual se integran las Salas de Revisión”.

²⁴ Informe visible a folios 56 a 65 del cuaderno de pruebas.

28. Con respecto al trámite de titulación colectiva de tierras en favor del Consejo Comunitario Villa Arboleda, señaló que, habiéndose acreditado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.5.1.2.20 del Decreto 1066 de 2015, el 18 de diciembre de 2018, profirió auto de aceptación de la solicitud. Precisó que a través de dicho auto se dio inicio a la primera de las etapas que comprenden el procedimiento administrativo de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras, por lo que no se trata de una decisión definitiva, sino que tan solo se dispuso la realización de las diligencias de publicación de la solicitud. En ese sentido, subrayó que la titulación del territorio reclamado por el Consejo Comunitario Villa Arboleda depende de que se agoten las siguientes etapas: *“i) Expedición de resolución de visita técnica con el cumplimiento de los términos establecidos para las notificaciones y publicidad, ii) Informe técnico de la visita, iii) Evaluación de la Comisión Técnica Ley 70, iv) Solicitud de viabilidad jurídica ante la oficina jurídica de la ANT, v) expedición de Resolución de titulación colectiva”* (sic).

29. De conformidad con lo anterior, informó que, para el primer semestre de 2021 –no indicó fecha exacta–, se tiene previsto realizar una visita técnica a la comunidad de Villa Arboleda con el fin determinar si el área pretendida en titulación colectiva es territorio ancestral de las comunidades negras o si pertenece al pueblo indígena Cofán. Ello, teniendo en cuenta que la entidad priorizó en su plan de atención tanto la solicitud de titulación colectiva del Consejo Comunitario Villa Arboleda como la solicitud de constitución del Resguardo Indígena Villanueva.

30. En lo relacionado con la oposición formulada por la apoderada de los actores, sostuvo que a la respectiva solicitud se le dio respuesta mediante oficio 20195101284991 del 19 de diciembre de 2019,²⁵ en el que se le informó que a la fecha no existía acto administrativo en firme que resolviera de fondo la solicitud de titulación colectiva. Asimismo, que la oposición sería revisada por el área jurídica y que, una vez analizado el caso, se resolverá de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993. Con todo, en su informe allegado en sede de revisión, señaló que durante el procedimiento de titulación colectiva se dará respuesta de fondo a la oposición, la cual tendrá como base la información que se recaude de la visita a territorio dispuesta para la vigencia 2021.

31. En cuanto a la constitución de resguardo promovida por el Cabildo Villanueva del pueblo Cofán, informó que la respectiva solicitud fue radicada el 7 de abril de 2013 –no en el año 1998– y que el procedimiento se encuentra en la etapa II, lo que significa que se ha cumplido con el acta de visita técnica, con el censo de la población y con la redacción técnica de linderos. Sin embargo, manifestó que en la actualidad existen dificultades para su culminación, debido al conflicto territorial que existe entre el pueblo indígena Cofán y las comunidades negras de Villa Arboleda, por lo que la continuidad del procedimiento se encuentra supeditada a la terminación de dicho conflicto y a lo que se resuelva en el proceso de restitución de tierras que se adelanta en el JERT.

32. No obstante, mencionó que el 27 de noviembre de 2020 se realizó una reunión, en el marco del fortalecimiento de la oferta institucional al pueblo

²⁵ Ver folio 57 del cuaderno de pruebas y carpeta “Pruebas ANT” en formato digital.

Cofán, que contó con la participación de las comunidades indígenas de Bocana de Luzón y Villanueva, y de las comunidades negras de Villa Arboleda, quienes manifestaron su disposición para delimitar las pretensiones territoriales de cada comunidad, por lo que se acordó que, durante la vigencia 2021, se priorizaría una mesa de trabajo en territorio que tendrá como propósito realizar actas de delimitación y definir la ruta a seguir respecto de cada procedimiento de formalización.

33. Aunque la solicitud de tutela no se refiere a este trámite en particular, la ANT informó que, desde año 2017, también cursa en esa entidad un procedimiento administrativo de ampliación de resguardo, de medidas de protección del territorio ancestral y de instalación de vallas en favor del Resguardo Indígena Bocana de Luzón. Con respecto a la primera de las solicitudes, señaló que el 3 de diciembre de 2020 se requirió a la comunidad para que completara la información concerniente a la identificación de las vías de acceso sobre el territorio solicitado en ampliación. En relación con la segunda solicitud, sostuvo que, actualmente, el procedimiento se encuentra en la fase preliminar de identificación de los terceros a quienes debe notificarse el auto de visita técnica. Frente a la tercera solicitud, manifestó que la Subdirección de Asuntos Étnicos tiene programado realizar una reunión con las autoridades del cabildo para definir la ubicación de la valla núm. 3.

34. Informe del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa.²⁶ El JERT rindió informe de cada una de las actuaciones surtidas en dicho proceso y allegó copia del respectivo expediente judicial. De la extensa reseña hecha por el JERT, se destaca que, mediante Auto del 21 de septiembre de 2017, se dispuso adelantar, como trámite incidental, la celebración de espacios de armonización con la finalidad de lograr una solución amigable de las controversias interétnicas planteadas por el pueblo Cofán del Cabildo Villanueva, y por otras comunidades indígenas, que se opusieron a las pretensiones de la demanda. Cumplido lo dispuesto en la anterior providencia, el 17 de mayo de 2018 se fijó fecha para la celebración de una audiencia de conciliación que tuvo lugar el 6 de julio de 2018. Sin embargo, dado que las partes acordaron que para poder continuar con el desarrollo de la diligencia era necesario que la ANT les brindara información relevante sobre los procedimientos administrativos que viene tramitando en relación con el territorio en disputa, se ordenó a esa entidad proceder a la entrega de la información respectiva y que, una vez fuese recaudada, se llevaran a cabo tres reuniones de socialización con el apoyo logístico de la UAEGRTD. Como consecuencia de ello, la audiencia fue suspendida.

35. Según da cuenta el informe allegado, en la actualidad el proceso se encuentra a la espera de que se reanude la audiencia de conciliación, toda vez que la ANT no ha remitido la totalidad de la información requerida por el despacho, en particular, el informe para la identificación cartográfica y catastral de la reserva que se constituyó en el año 1975 y lo solicitado por la comunidad Bocana de Luzón. Por lo tanto, mediante Auto 25 del 1 de febrero de 2021, se requirió a dicha entidad para que, en un plazo de quince días hábiles, diera cumplimiento a la orden respectiva.

36. Por último, aclaró que el área pretendida en restitución corresponde a

²⁶ Informe visible a folios 66 a 69 del cuaderno de pruebas.

497.3 Ha, que es lo que la UAEGRTD identificó en el proceso de caracterización, por lo que la pretensión no recae sobre 2040 Ha como se indicó en la demanda de tutela. Ello, según lo precisó esa entidad mediante oficio allegado al despacho el 6 de diciembre de 2019.

37. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.²⁷ En respuesta al traslado dispuesto en el Auto del 26 de enero de 2021, la Comisión Colombiana de Juristas presentó escrito en el que alegó que la respuesta emitida por la ANT y los documentos que allegó en sede de revisión solo demuestran la dilación injustificada en la que sigue incurriendo para brindar protección definitiva a los territorios indígenas del pueblo Cofán, manteniendo a esta comunidad en una situación de permanente vulnerabilidad y propiciando la intensificación de los conflictos interétnicos. Asimismo, cuestionó que la ANT no se haya referido en su respuesta a la solicitud de protección del territorio ancestral solicitado por el Resguardo Bocana de Luzón en el marco del Decreto 2333 de 2014, y que no hubiese adoptado acciones contundentes en el proceso de ampliación de dicho resguardo. En lo relativo a la vulneración del derecho fundamental de petición, la interviniente no formuló ningún cuestionamiento.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

38. Esta Sala es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Sección de Tutelas Número Seis, mediante Auto del 30 de noviembre de 2020.

B. Análisis de procedencia de la acción de tutela

39. Como lo prevé el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley.²⁸

40. Legitimación por activa. En desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991,²⁹ en el artículo 10, definió los titulares de dicha acción,³⁰ valga decir, quienes podrán impetrar el amparo constitucional, 1) bien sea en forma directa (el interesado por sí mismo); 2) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad, incapaces absolutos,

²⁷ Escrito de intervención visible a folio 71 del cuaderno de pruebas.

²⁸ Consultar, entre otras, las Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017, T-307 de 2018 y T-455 de 2019.

²⁹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política”.

³⁰ Debe ponerse de presente que la Corte se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la *informalidad* es una de sus notas características, cuyo fundamento justamente reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional. Consultar, entre otras, las Sentencias T-464A de 2006, T-493 de 2007 y C-483 de 2008.

interdictos y personas jurídicas); 3) mediante apoderado judicial (abogado titulado con poder judicial o mandato expreso); 4) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o 5) por conducto tanto del defensor del pueblo como de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión).

41. En el asunto *sub judice*, presenta la acción de tutela el Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva del pueblo Cofán, por conducto de su apoderada judicial, la abogada Paula Andrea Villa Vélez, Directora de Tierras de la Comisión Colombiana de Juristas. Dentro del expediente obran los poderes especiales debidamente otorgados por los gobernadores indígenas de cada una de estas comunidades.³¹ Por lo tanto, ha de concluirse que el Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva se encuentran legitimados por activa para promover el amparo constitucional.

42. Legitimación por pasiva. En plena correspondencia con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991,³² la legitimación en la causa precisa del cumplimiento de dos requisitos: el primero de ellos, que el amparo se dirija contra uno de los sujetos frente a los cuales proceda la acción de tutela y, el segundo, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

43. En esta oportunidad, la ANT está legitimada como parte pasiva, dada su calidad de autoridad pública del orden nacional y en la medida en que se le atribuye, en razón de su proceder, el desconocimiento de las prerrogativas *iusfundamentales* invocadas por la parte actora.

44. Inmediatez. La eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con el cumplimiento del principio de inmediatez, presupuesto *sine qua non* para su procedencia, dado que su objetivo primordial se encuentra orientado hacia la protección *actual, inmediata y efectiva* de los derechos fundamentales. Sobre esa base, la Corte ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez consustancial al amparo que este mecanismo brinda a los derechos de las personas, ello necesariamente conlleva que su ejercicio deba procurarse de manera oportuna.³³

45. Con respecto a la oportunidad para la presentación de la acción de tutela, la Corporación ha sido enfática en señalar que, aunque dicha acción no está sometida a un término de caducidad, ello no significa que pueda promoverse en cualquier tiempo.³⁴ Por el contrario, ha precisado que a ella debe acudir dentro de un *plazo razonable* que permita la protección inmediata del derecho fundamental que se considera amenazado o trasgredido.

³¹ Ver carpeta de “anexos” contenida en el CD-ROM aportado con la demanda de tutela.

³² Mientras el artículo 5º del referido decreto prevé que “la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta disposición (...)”, el artículo 13 *ejusdem*, por su parte, establece que “la acción de tutela se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”.

³³ Sentencias T-1043 de 2010 y T-022 de 2017.

³⁴ Ver, entre otras, las Sentencias SU-210 de 2017, SU-217 de 2017 y T-307 de 2018.

46. La razonabilidad del plazo se determina, entonces, a partir de la ocurrencia del hecho causante de la presunta vulneración *iusfundamental* alegada.³⁵ Implica identificar el momento en que se entiende configurada la amenaza o vulneración del derecho³⁶ y valorar el tiempo transcurrido entre este evento y la fecha de presentación de la acción de tutela, pues, como ya se dijo, la finalidad última del amparo constitucional no es otra que la protección inmediata de los derechos fundamentales.³⁷

47. Sobre esa base, será el juez constitucional el encargado de establecer, a la luz de las circunstancias fácticas y jurídicas de cada caso concreto,³⁸ y con fundamento en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, si el amparo se promovió dentro de un lapso prudencial, de suerte que, de un lado, se garantice la eficacia de la decisión a proferir y, de otro, se evite satisfacer las pretensiones de aquellos que, por su desidia e inactividad, acudieron tardíamente en defensa de sus intereses.³⁹

48. Para tal efecto, habrá de tenerse en cuenta, asimismo, que existen casos identificados por la Corte en los que cabe flexibilizar el requisito de inmediatez, de suerte que no será exigible en estricto rigor, entre otros eventos, “*cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación es continua y actual*”,⁴⁰ lo que amerita el amparo inmediato de los derechos fundamentales.

49. Según lo expuesto previamente, la Sala concluye que la exigencia de inmediatez también está debidamente acreditada en el asunto que se revisa, ya que la acción de tutela se promovió de manera oportuna, pues tan solo transcurrieron cuatro meses desde que la accionante formuló oposición al trámite de titulación colectiva y solicitó la entrega de documentos de su interés mediante escrito del 2 de abril de 2019, hasta la fecha de presentación de la acción de tutela el 16 de agosto del mismo año.

50. *Subsidiariedad.* Esta Corte ha señalado, de manera reiterada y uniforme, que la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial de carácter subsidiario y residual, en virtud del cual es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente previstos por el legislador.

51. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela significa, entonces, que solo es procedente cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir o, cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Al respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que “*esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”.

³⁵ Sentencia T-281 de 2019.

³⁶ Ver, entre otras, las Sentencias T-281 de 2019 y T-444 de 2019.

³⁷ Sentencia SU-123 de 2018.

³⁸ Sentencias T-604 de 2004, T-022 de 2017 y T-153 de 2017.

³⁹ Sentencia T-501 de 2018.

⁴⁰ Sentencias T-521 de 2013, T-246 de 2015, SU-428 de 2016, SU-588 de 2016 y T-407 de 2018.

52. Con esa orientación, se entiende que *“la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”*⁴¹.

53. En ese orden de ideas, los conflictos jurídicos en los que se alegue la vulneración de derechos fundamentales, en principio, deben resolverse a través de los distintos medios ordinarios de defensa previstos en la ley para tal efecto. Sólo ante la ausencia de dichos mecanismos o cuando estos no resulten idóneos o eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es procedente acudir, de manera directa, a la acción de tutela.

54. *La improcedencia de la tutela para la protección del derecho a la propiedad colectiva de la tierra cuando se encuentra en trámite un proceso judicial de restitución de derechos territoriales.* En el presente caso se alega la vulneración del derecho a la propiedad colectiva de la tierra como consecuencia de las acciones ejecutadas por la ANT en el marco de dos actuaciones administrativas distintas y que, por lo mismo, involucran a sujetos igualmente diferentes: 1) el procedimiento de constitución del Resguardo indígena Villanueva del pueblo Cofán y 2) el procedimiento de titulación colectiva de tierras de las comunidades negras, en particular, del consejo comunitario Villa Arboleda. Del primero de ellos la actora cuestiona que, habiéndose presentado la respectiva solicitud hace varios años, aún no se haya expedido la resolución que ponga fin al procedimiento y constituya el resguardo en favor de la comunidad indígena de Villanueva. Del segundo refuta el auto de aceptación de la solicitud de titulación colectiva de tierras presentada por el Consejo Comunitario Villa Arboleda sobre una extensión de terreno de aproximadamente 2000 Ha que, al parecer, se traslapa con el territorio ancestral del pueblo Cofán, sin antes haber resuelto las pretensiones territoriales de esta comunidad indígena y a pesar de que se encuentra en curso un proceso judicial de restitución de derechos territoriales, promovido también por el mencionado Consejo Comunitario, en el que está pendiente por definirse los derechos territoriales de ambas comunidades étnicas. Con fundamento en lo anterior, invoca dentro de las pretensiones de la demanda de tutela que se ordene a la ANT culminar, en un plazo razonable que no supere los tres meses, el procedimiento administrativo de constitución del Resguardo Villanueva del pueblo Cofán.

55. Frente a esta pretensión en particular, la Sala encuentra que, tal y como lo advirtieron los jueces de instancia, el amparo deprecado resulta improcedente, conforme pasa a verse.

56. Según se ha establecido a partir del relato expuesto por la actora y las pruebas recaudadas en sede de revisión, actualmente cursa en el JERT un proceso de restitución de derechos territoriales de las comunidades negras promovido por UAEGRTD en representación del Consejo Comunitario Villa

⁴¹ Consultar, entre otras, las Sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-022 de 2017.

Arboleda. A dicho proceso fueron vinculadas formalmente las comunidades indígenas del Resguardo Bocana de Luzón y del Cabildo Villanueva. Al respecto, es menester señalar que el proceso judicial de restitución de derechos territoriales de las comunidades negras se rige por lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 –ley de víctimas– y en el Decreto Ley 4635 de 2011,⁴² cuya vigencia fue prorrogada hasta el 10 de junio de 2031 por medio de la Ley 2078 de 2021.⁴³

57. El proceso de restitución de tierras comprende dos etapas: una *administrativa*, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y otra *judicial*, de competencia de los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras. La acción de restitución de tierras tiene como finalidad *“la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente”*.⁴⁴ Específicamente, el proceso judicial de restitución de derechos territoriales de las comunidades negras tiene por objeto *“el reconocimiento de las afectaciones y daños al territorio, para la recuperación del ejercicio pleno de sus derechos territoriales vulnerados en el contexto del conflicto armado interno”*.⁴⁵

58. Durante la fase administrativa, que constituye requisito de procedibilidad de la acción judicial, se busca que la UAEGRTD identifique física y jurídicamente los predios; determine el contexto de los hechos victimizantes; individualice a las víctimas y sus núcleos familiares; identifique la relación jurídica de la víctima con la tierra; y establezca los hechos que dieron origen al despojo o al abandono forzado. Esta etapa de identificación de afectaciones termina con la decisión de la UAEGRTD de incluir o no a los solicitantes y a los predios objeto del trámite en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

59. Una vez inscrito el territorio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, dentro de los treinta (30) días siguientes las víctimas o sus apoderados pueden dirigirse ante los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras y formular la solicitud de restitución o formalización.⁴⁶ Dicha solicitud también puede ser elevada por la UAEGRTD y la Defensoría del Pueblo, en nombre y representación de las víctimas.⁴⁷ Con esta actuación se da inicio a la etapa judicial.

60. En caso de identificarse conflictos territoriales dentro de las comunidades, entre comunidades o entre estas y pueblos indígenas, en la misma demanda se podrá solicitar la apertura de un trámite incidental de conciliación,⁴⁸ el cual se rige exclusivamente por lo dispuesto en el artículo 132 del Decreto Ley 4635 de 2011 y no por las normas generales que regulan este mecanismo alternativo de solución de controversias. A través de la audiencia de conciliación se busca que las partes en conflicto resuelvan directamente y de manera armónica sus

⁴² *“Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”*.

⁴³ *“Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia”*.

⁴⁴ Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁵ Artículo 122 del Decreto Ley 4635 de 2011.

⁴⁶ Artículo 83 de la Ley 1448 de 2011.

⁴⁷ Artículo 124 del Decreto Ley 4635 de 2011.

⁴⁸ Párrafo del artículo 124 del Decreto Ley 4635 de 2011.

diferencias cuando quiera que se presente alguna de las siguientes circunstancias: 1) cuando se hayan agotado o no sea posible adelantar los trámites internos para la solución de controversias al interior de una comunidad o de un mismo pueblo; o 2) cuando se hayan agotado o no sea posible adelantar los trámites internos para la solución de controversias entre varios pueblos o comunidades pertenecientes a diferentes pueblos o grupos étnicos.

61. Verificado el cumplimiento del requisito de procedibilidad –la inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente–, el juez cuenta con un plazo de 15 días calendario para admitir la demanda.⁴⁹ El artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia por el artículo 125 del Decreto Ley 4635 de 2011, prevé un conjunto de medidas de protección del predio reclamado en restitución que deben adoptarse en el auto admisorio. Tales medidas son: 1) la inscripción del predio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; 2) la sustracción provisional del comercio del predio hasta la ejecutoria de la sentencia; 3) la suspensión de procesos declarativos de derechos reales que recaigan sobre este y, en general, de procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación; 4) la notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio en donde se encuentra ubicado el predio, y al Ministerio Público; 5) la notificación y traslado a las partes que manifestaron oposición a la inscripción del territorio; y, 6) la publicación del auto admisorio en un diario de amplia circulación.

62. Luego de proferido el auto admisorio, en los términos antes referidos, se da inicio a la etapa de oposiciones y de alegatos de conclusión. En la Sentencia C-330 de 2016, la Corte Constitucional precisó que pueden distinguirse tres tipos de oposiciones: “(i) aquellas que persiguen demostrar la calidad de víctima de despojo en relación con el mismo predio objeto del trámite de restitución de tierras; (ii) las destinadas a tachar la condición de víctima del solicitante y (iii) las que pretenden demostrar la existencia de una relación jurídica o material sobre el predio objeto del trámite, generada por una conducta de buena fe exenta de culpa”.

63. El artículo 129 del Decreto Ley 4635 de 2011 prevé que, cuando en el trámite judicial se presenten opositores, la Unidad de Restitución podrá controvertir los hechos, solicitar y presentar nuevas pruebas. Finalizado el período probatorio de treinta (30) días, las partes podrán presentar alegatos de conclusión hasta antes del fallo.

64. Agotada esta etapa, el juez dictará sentencia en la que se pronunciará de manera definitiva sobre cada una de las pretensiones, las excepciones de los opositores y las solicitudes de terceros.⁵⁰ En caso de que el conflicto se

⁴⁹ Artículo 125 del Decreto Ley 4635 de 2011.

⁵⁰ Decreto 4635 de 2011. “**Artículo 130. Contenido del fallo.** La sentencia deberá ordenar o referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso: // a) En caso de comunidades o miembros que no contaban con sus derechos territoriales formalizados, la orden al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o a la entidad que haga sus veces, de formalizar, titular o ampliar tierras colectivas de Comunidades negras y adjudicar predios cuando sea procedente. El Incoder contará con equipo especializado y el presupuesto necesario para esta labor; // b) La entrega material y jurídica del territorio objeto de restitución, indicando la identificación, individualización, deslinde, ubicación con coordenadas geográficas y la extensión territorial a restituir; // c) El acompañamiento al procedimiento de retorno conforme a los protocolos establecidos institucionalmente, a favor del sujeto colectivo al territorio restituído, en caso de ser necesario. // Cuando no sea posible el retorno, o la restitución sea imposible por las razones contempladas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, se ordenará la reubicación de la comunidad

hubiese resuelto por vía del incidente especial de conciliación, el respectivo acuerdo deberá ser acogido por el juez al momento de dictar el fallo, de forma que este sea coherente con la situación particular de los sujetos partícipes en el conflicto resuelto, garantizando la vigencia de los derechos fundamentales.⁵¹

65. Finalmente, es importante mencionar que, a diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones, donde el trámite concluye con la ejecutoria de la última decisión adoptada, en el proceso de restitución de tierras *“el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia”*,⁵² lo que significa que el proceso sólo acaba cuando efectivamente han sido cumplidas las órdenes de protección y restitución contenidas en la sentencia.

66. Como puede apreciarse en esta breve descripción, el proceso judicial de restitución de derechos territoriales de las comunidades negras brinda las garantías suficientes para que las comunidades indígenas del Resguardo Bocana de Luzón y del Cabildo Villanueva puedan hacer valer sus derechos territoriales sobre el predio reclamado en restitución por el Consejo Comunitario Villa Arboleda. De manera particular, cuentan con la oportunidad procesal para oponerse a las pretensiones de la demanda, allegar los elementos de prueba que quieran que sean tenidos en cuenta dentro del proceso e, inclusive, pueden ser convocados por el juez a una audiencia especial de conciliación con el fin de que las controversias interétnicas sean resueltas de forma armónica. Igualmente, el proceso contempla un conjunto de medidas que salvaguardan el bien objeto de reclamación e impiden que sobre este recaiga cualquier orden judicial o administrativa susceptible de afectarlo.

67. En el presente caso, se tiene por acreditado que: 1) las comunidades indígenas del Resguardo Bocana de Luzón y del Cabildo Villanueva fueron vinculadas al proceso de restitución de derechos territoriales que se adelanta en el JERT; 2) han participado activamente dentro de éste, oponiéndose a las pretensiones territoriales del Consejo Comunitario Villa Arboleda y allegando los documentos que probarían su interés sobre el territorio solicitado en

en otros territorios del mismo estatuto jurídico, de igual o mejor calidad. Esto último en concordancia con lo establecido en el artículo 16 del Convenio 169 de 1989 o Ley 21 de 1991. // En las medidas administrativas y policivas que deban adoptarse por parte de las entidades públicas y privadas, conforme a la caracterización de afectaciones territoriales y solicitudes presentadas, el juez podrá ordenar: // a) Suspensión de obras, proyectos o actividades ilegales; // b) Reconstitución del patrimonio cultural a través de las acciones solicitadas por la comunidad étnica; // c) Cada una de las oposiciones que se presentaron a la inscripción del territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente; // d) Las peticiones de las víctimas pertenecientes a las comunidades étnicas; // e) Las órdenes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que inscriba la sentencia; // f) Las órdenes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes, limitaciones de dominio o alteración jurídica cualquiera en detrimento de los derechos territoriales de las comunidades, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales; // g) Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con los usufructos y asignaciones sobre los territorios objeto de restitución; // h) La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que, por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011; // i) La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas en detrimento de los derechos de las comunidades, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el territorio respectivo; // j) Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los territorios a restituir; // k) Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del territorio y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas pertenecientes a las comunidades.”

⁵¹ Artículo 135 del Decreto Ley 4635 de 2011.

⁵² Parágrafo 1° del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

restitución; 3) han puesto en conocimiento del juez las presuntas irregularidades en que habría incurrido la ANT en el trámite administrativo de titulación colectiva de tierras promovido en favor del mismo Consejo Comunitario; y, 4) en la actualidad, el proceso se encuentra surtiendo la etapa de resolución de controversias interétnicas, a la espera de que se fije fecha para la reanudación de la audiencia de conciliación a la que fueron convocados el Consejo Comunitario Villa Arboleda, y las comunidades indígenas Cofán de Bocana de Luzón y Villanueva.

68. De esta manera, mientras el proceso judicial esté en curso y pendiente de que se reanude la audiencia de conciliación, no es posible ordenarle a la ANT que adopte decisiones definitivas que involucren, en todo o en parte, al predio solicitado en restitución ya sea en relación con el procedimiento administrativo de constitución del Resguardo Villanueva o con el trámite de titulación colectiva de tierras del Consejo Comunitario Villa Arboleda. Esto es así porque está en firme la orden judicial de suspender cualquier actuación administrativa que recaiga sobre el bien objeto de la demanda, por una parte y, por otra, porque el juez de restitución de tierras es la única autoridad judicial competente para resolver las disputas territoriales que han surgido entre estas comunidades étnicas en el evento en que no logren ponerse de acuerdo, voluntaria y armónicamente, sobre el alcance de sus pretensiones. Sólo hasta que exista un fallo en firme, que decida definitivamente sobre la propiedad del bien cuya restitución se reclama, podrán adoptarse medidas administrativas susceptibles de afectarle, pero siempre que se ajusten a lo decidido por el juez de restitución.

69. Por consiguiente, cualquier inconformidad con las actuaciones que ha venido adelantando la ANT debe ventilarse dentro del proceso judicial de restitución de derechos territoriales, pues ese es el escenario judicial idóneo para adoptar los correctivos a que haya lugar, de llegarse a establecer que se incumplieron las órdenes dictadas por el despacho. Dicho de otro modo, le corresponde al JERT –y no al juez constitucional– evaluar si el auto mediante el cual se aceptó la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario Villa Arboleda –que no equivale a la resolución constitutiva– contraría las medidas cautelares dispuestas en el auto admisorio de la demanda de restitución.

70. Lo anterior, sin perjuicio de que, dentro de la actuación administrativa, se pueda formular oposición a la titulación colectiva como, en efecto, ya lo hizo la actora a través del memorial del 2 de abril de 2019. En este caso, se ha de seguir el procedimiento establecido en los artículos 2.5.1.2.24 y siguientes⁵³

⁵³ *“ARTÍCULO 2.5.1.2.24 Oposición a la titulación colectiva. A partir del auto que acepta la solicitud de titulación colectiva, y hasta el momento de la fijación del negocio en lista, de acuerdo con lo dispuesto en el ARTÍCULO 2.5.1.2.27, quienes se crean con derecho, conforme a la ley, podrán formular oposición a la titulación, acompañando al escrito respectivo la prueba en que funden su pretensión. Vencido dicho término, precluye la oportunidad para oponerse a la solicitud de titulación. // ARTÍCULO 2.5.1.2.25 Trámite de la oposición. Con base en el memorial de oposición y las pruebas que presente el opositor, el Incoder ordenará dar traslado al representante legal de la comunidad peticionaria y al Procurador Agrario por tres (3) días, para que formulen las alegaciones correspondientes, soliciten la práctica de las pruebas que pretendan hacer valer y adjunten los documentos pertinentes. // Vencido el término del traslado, se decretarán las pruebas que fueren admisibles o las que el Incoder de oficio considere necesarias, para lo cual se señalará un término de diez (10) días hábiles. // Vencido el término probatorio y practicadas las pruebas en que se funde la oposición, se procederá a resolver sobre la misma. // ARTÍCULO 2.5.1.2.26 Resolución de la oposición. Cuando el opositor alegare que el inmueble objeto de la solicitud de titulación es de propiedad privada, o reclame dominio sobre el mismo, total o parcialmente, deberá aportar las pruebas que para el efecto exija el régimen legal vigente, y en la inspección ocular que se practique en el trámite de oposición, se procederá a verificar si el predio cuya propiedad demanda el opositor se halla incluido en todo o en parte*

del Decreto 1066 de 2015⁵⁴ que, en términos generales, busca “*verificar si el predio cuya propiedad demanda el opositor se halla incluido en todo o en parte dentro del territorio solicitado en titulación*”.⁵⁵

71. Procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho al debido proceso administrativo en su componente de plazo razonable. Además de la vulneración de los derechos fundamentales de petición y a la propiedad colectiva de la tierra –a los que ya tuvo oportunidad de referirse esta Sala– la apoderada de los actores alegó el desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo como consecuencia de la tardanza injustificada en la que ha incurrido la ANT, al no concluir el procedimiento de constitución del Resguardo Villanueva del pueblo Cofán, no obstante que, según su relato, han transcurrido más de 20 años desde que se formuló la respectiva solicitud⁵⁶.

72. Frente a este cuestionamiento en particular, la Sala encuentra que la acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Esto se debe a que, producto de la falta de celeridad en el trámite de constitución del resguardo, aún no existe una decisión en firme que resuelva definitivamente el reclamo del pueblo Cofán y, por consiguiente, no hay un acto administrativo que atacar a través de los recursos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico. A ello se suma que, como lo ha advertido la Corte,⁵⁷ la demora injustificada de los procedimientos conlleva, en principio, la violación del derecho al debido proceso. En esa medida, al no ser viable acudir a otros medios judiciales de defensa, la acción de tutela se erige en el único mecanismo expedito para lograr la protección de dicha garantía constitucional.

C. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

73. Verificada, en los términos ya dichos, la procedencia de la acción de tutela, la Sala deberá ocuparse de determinar si, como lo plantea la parte actora, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la comunidad indígena Villanueva del pueblo Cofán, a causa de la demora en la que ha incurrido la ANT para culminar el procedimiento de constitución de su resguardo y al no hacer entrega de la información solicitada por el JERT.

74. Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala reiterará su doctrina sobre el plazo razonable como componente esencial del derecho al debido proceso administrativo para, finalmente, analizar y resolver el caso concreto.

E. El plazo razonable como componente esencial del derecho a un debido proceso administrativo

75. El artículo 29 de la Constitución dispone que el debido proceso se aplica “*a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”. Al interpretar este

dentro del territorio solicitado en titulación, así como a establecer otros hechos o circunstancias de las que pueda deducirse su dominio. // Si de los documentos aportados por el opositor y demás pruebas practicadas no llegare a acreditarse propiedad privada, conforme a lo exigido en las normas citadas en el inciso anterior, se rechazará la oposición y se continuará el procedimiento”.

⁵⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”.

⁵⁵ Artículo 2.5.1.2.26 del Decreto 1066 de 2015.

⁵⁶ En la demanda de tutela no se menciona la fecha exacta en la que se solicitó la constitución del resguardo Villanueva, aun cuando se indica que fue en el año 1998. Dentro del expediente administrativo allegado como prueba por la ANT, existe un escrito del 7 de abril de 2013, firmado por el Héctor Chapal Burgos, en calidad de gobernador del cabildo Villanueva, en el que solicita que “*el cabildo Indígena Cofán de Villanueva sea constituido como Resguardo*” (ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 4).

⁵⁷ Consultar, entre otras, las Sentencias T-379 de 2014, T-737 de 2017, T-739 de 2017 y T-153 de 2019.

artículo, la Corte ha definido el derecho al debido proceso “*como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*”.⁵⁸

76. El debido proceso administrativo “*no es un concepto absoluto*”⁵⁹, sino que “*presupone distinciones ordenadas por la propia Carta y por la ley, siempre que sean adecuadas a la naturaleza de la actuación de las autoridades públicas*”.⁶⁰ El debido proceso administrativo no es idéntico al debido proceso judicial y, en esa medida, no se pueden trasladar de manera mecánica las garantías de este último al primero.⁶¹

77. El debido proceso administrativo, como su nombre lo indica, se aplica a todas las actuaciones administrativas y, por ende, comprende un conjunto de garantías dentro de las cuales se exige que los procedimientos se surtan “*sin dilaciones injustificadas*” (art. 29 CP).⁶²

78. Como principal herramienta para asegurar un debido proceso sin dilaciones injustificadas, el legislador generalmente consagra plazos de carácter perentorio, con arreglo a los cuales deben ser adelantadas etapas o precisas actuaciones.⁶³ Frente a aquellas actuaciones administrativas que involucran a comunidades indígenas, la Corte ha sostenido que el deber de actuar diligentemente se traduce en la obligación estatal de garantizar el reconocimiento, la titulación, la demarcación y la delimitación de la propiedad colectiva dentro de un *plazo razonable*.⁶⁴

79. El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable está consagrado expresamente en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH. Conforme a este artículo, “*toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un **plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”. El plazo razonable al que se refiere la CADH se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento hasta que se dicta la decisión definitiva.⁶⁵

80. Esta Corporación, con apoyo en la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH,⁶⁶ ha señalado que, para determinar la

⁵⁸ Sentencia C-980 de 2010 y C-012 de 2013.

⁵⁹ Sentencia C-599 de 1992.

⁶⁰ Sentencia C-599 de 1992.

⁶¹ Sentencias C-034 de 2014 y C-594 de 2014.

⁶² Otras garantías del debido proceso administrativo son: 1) ser oído durante toda la actuación; 2) la debida notificación de las decisiones; 3) que se permita a la persona actuar en todas las etapas del procedimiento desde el inicio del mismo hasta su culminación; 4) que la actuación la adelante la autoridad competente, con respeto pleno de las formas previstas en el ordenamiento jurídico; 5) gozar de la presunción de inocencia; 6) ejercer el derecho de defensa y contradicción; 7) solicitar, aportar y controvertir pruebas e 8) impugnar las decisiones y promover la nulidad cuando ello corresponda.

⁶³ Sentencia C-496 de 2015.

⁶⁴ Sentencias T-737 de 2017, T-739 de 2017, T-011 de 2019 y T-153 de 2019.

⁶⁵ Corte IDH, García y familiares Vs. Guatemala. Sentencia del 29 de noviembre de 2012, párr. 152.

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias proferidas en los siguientes casos: 1) Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001; 2) Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005; 3) Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia

razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un procedimiento, es preciso verificar tres elementos: 1) la complejidad del asunto; 2) la actividad procesal del interesado; y, 3) la conducta de las autoridades competentes.⁶⁷

81. Con la verificación del primero de dichos elementos se busca establecer si se está ante procedimientos sencillos o ante procedimientos que conllevan cierta dificultad. Esto se concreta en la comprobación de los siguientes factores: 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.⁶⁸

82. Con la verificación del segundo elemento se busca determinar, por una parte, si los interesados realizaron las intervenciones que les eran razonablemente exigibles en las distintas etapas procesales⁶⁹ y, por otra, que la persona no hubiese incurrido en prácticas que, por acción u omisión, ocasionaran la prolongación del procedimiento.⁷⁰

83. Con la verificación del tercer elemento se pretende dilucidar si la conducta de las autoridades que adelantan el procedimiento ha contribuido a que este se prolongue más de lo debido y, por consiguiente, exceda el plazo razonable.⁷¹

84. Tal estándar permaneció incólume en la doctrina de la CIDH hasta el año 2009, cuando en la decisión sobre el caso *Valle Jaramillo vs. Colombia*, se incorporó un cuarto elemento a valorar: el grado de afectación que la duración prolongada del proceso ha causado a los sujetos involucrados.⁷² En este sentido, si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve.⁷³

85. En síntesis, la demora prolongada de los procedimientos comporta, en sí misma, la vulneración del derecho al debido proceso administrativo en su componente de plazo razonable. Ello cobra mayor relevancia frente a comunidades indígenas, pues las dilaciones administrativas no solo perpetúan la incertidumbre sobre sus derechos territoriales, sino que, además, obstaculizan el ejercicio de otras garantías fundamentales. Sin embargo, tal situación puede ser desvirtuada si se logra comprobar que el retardo obedece a la complejidad del asunto, a la actividad procesal de las partes, a la conducta de las autoridades que adelantan el trámite o a la no incidencia de manera relevante en la situación jurídica del individuo.

del 29 de marzo de 2006; 4) Pueblo Saramaka. vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007; 5) Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay. Sentencia del 24 de agosto de 2010; 6) Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013; 7) Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá. Sentencia del 14 de octubre de 2014; 8) Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras. Sentencia del 08 de octubre de 2015 y 9) Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Serie C No. 346.

⁶⁷ Consultar, entre otras, las Sentencias C-496 de 2015 y T-153 de 2019.

⁶⁸ Corte IDH, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, párr. 137.

⁶⁹ Corte IDH, Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, párr. 142.

⁷⁰ Véase, entre otros, Corte IDH, Cantos vs. Argentina, párr. 57.

⁷¹ Corte IDH, García y familiares vs. Guatemala, párr. 153.

⁷² Corte IDH, Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, párr. 155.

⁷³ Corte IDH, Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá, párr. 180.

F. Análisis del caso concreto

Cuestión preliminar: carencia actual de objeto por hecho superado con respecto a la vulneración del derecho fundamental de petición

86. De acuerdo con su diseño constitucional, el objetivo ínsito de la acción de tutela es la protección efectiva, cierta e inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares en los casos específicamente previstos por el legislador.⁷⁴

87. Sobre esa base, es doctrina reiterada de esta Corporación que, frente a una situación de hecho cuya vulneración o amenaza sea superada, en el sentido de que la pretensión alegada se encuentre satisfecha, o cuando se ha producido el perjuicio que se pretendía evitar por medio del amparo constitucional, la acción de tutela resulta inocua o insustancial, es decir, *cae en el vacío*,⁷⁵ pues cualquier orden que pudiese proferir el juez para salvaguardar las garantías constitucionales en riesgo no tendría ningún efecto útil.⁷⁶ La primera de las hipótesis planteadas se denomina *hecho superado* y, la segunda hipótesis se califica como *daño consumado*.⁷⁷ En la Sentencia SU-522 de 2019, la Corte explicó al respecto que:

“[E]l hecho superado responde al sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela⁷⁸, como producto del obrar de la entidad accionada. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna⁷⁹. Es importante precisar que en estos casos le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela⁸⁰; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente⁸¹.

El daño consumado, por su parte, tiene lugar cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación⁸². De ahí que el daño consumado tenga un efecto simbólico más reprochable que el hecho superado, en la medida en que en el primer caso la accionada ‘lleva la situación a un límite extremo en que el restablecimiento del derecho es imposible’⁸³ [...]”.

⁷⁴ Sentencias T-082 de 2015, T-484 de 2016, T-189 de 2018 y T-031 de 2020.

⁷⁵ Sentencias T-496 de 2003, T-309 de 2006, T-855 de 2007, T-159 de 2014, T-484 de 2016, T-021 de 2017, T-657 de 2017, T-189 de 2018, T-038 de 2019 y SU-522 de 2019.

⁷⁶ Sentencias T-316A de 2013, T-722 de 2013, T-867 de 2013 y T-356 de 2015, T-484 de 2016, T-087 de 2017, T-692 de 2017, T-070 de 2018, T-085 de 2018 y T-031 de 2020.

⁷⁷ Para una mayor comprensión de estas dos categorías puede consultarse la Sentencia SU-522 de 2019.

⁷⁸ Sentencia T-540 de 2007.

⁷⁹ Sentencia T-533 de 2009.

⁸⁰ Sentencias T-533 de 2009 y T-585 de 2010.

⁸¹ Sentencias T-216 de 2018 y T-403 de 2018.

⁸² Sentencia T-481 de 2016.

⁸³ Sentencia T-213 de 2018.

88. Adicionalmente, la Corte también ha establecido que existen situaciones en las que la carencia actual de objeto no necesariamente se deriva de la existencia de un hecho superado o de un daño consumado, sino que obedece a otras circunstancias asociadas a un evento posterior a la solicitud de tutela, es decir, a un *hecho sobreviniente*,⁸⁴ como, por ejemplo, la muerte del titular de los derechos fundamentales cuyo amparo se procura, sin que tal evento esté relacionado con el motivo de la solicitud. En estos casos se ha dicho que la decisión que pudiese proferir el juez de tutela resultaría igualmente inane por sustracción de materia.⁸⁵

89. Con todo, cierto es que la carencia actual de objeto –por *hecho superado*, *daño consumado* o cualquier otra razón que haga anodina la orden de tutela– no excluye la posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la existencia o no de la vulneración alegada;⁸⁶ de prevenir a quien se acuse de incurrir en ciertas conductas para que evite, en el futuro, realizar acciones que puedan afectar derechos fundamentales;⁸⁷ o, de adoptar medidas de reparación, si fuere el caso, salvo la hipótesis de daño consumado con anterioridad a la presentación de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.4 del Decreto 2591 de 1991. Todo ello dentro de la potestad determinada por las circunstancias específicas del caso concreto.

90. Según se expuso en los antecedentes de esta providencia, la presente acción de tutela busca la protección de los derechos fundamentales del Resguardo Bocana de Luzón y del Cabildo Villanueva del pueblo indígena Cofán a la propiedad colectiva de la tierra, al debido proceso administrativo – en su componente de plazo razonable– y de petición, de suerte que se ordene a la autoridad accionada: 1) dar respuesta de fondo a la oposición formulada contra el auto de aceptación de la solicitud de titulación colectiva en favor de las comunidades negras de Villa Arboleda; 2) proceda a hacer entrega de la información documental y cartográfica solicitada; y, 3) culmine, en un término que no supere los tres meses, el procedimiento administrativo de constitución del Resguardo indígena Villanueva.

91. De las pretensiones formuladas por la parte actora, la Sala encuentra que aquellas relacionadas con el derecho fundamental de petición (1 y 2) ya han sido satisfechas, por lo que, en el presente caso, se configura la carencia actual de objeto por hecho superado y así habrá de declararlo la Sala en la parte resolutive de esta sentencia.

92. En efecto, de acuerdo con los elementos de prueba aportados con el informe de la ANT,⁸⁸ se tiene que dicha entidad dio respuesta a la petición formulada por la accionante el 2 de abril de 2019 y reiterada el 14 de mayo siguiente, mediante oficio núm. 20195101284991 del 19 de diciembre de 2019. En dicho escrito se le informó que, a la fecha, no existía acto administrativo en firme que resolviera definitivamente la solicitud de titulación colectiva presentada por el consejo comunitario Villa Arboleda. Asimismo, le puso de presente que su oposición al trámite de titulación

⁸⁴ Sentencias T-988 de 2007, T-585 de 2010, T-200 de 2013, T-481 de 2016, T-205A de 2018, T-038 de 2019 y T-031 de 2020.

⁸⁵ Sentencia T-585 de 2010, reiterada, entre otras, en la Sentencia SU-522 de 2019.

⁸⁶ Sentencias T-585 de 2010, T-200 de 2013, T-316A de 2013, T-484 de 2016, T-419 de 2017, T-038 de 2019, T-180 de 2019, SU-274 de 2019 y T-031 de 2020.

⁸⁷ Decreto 2591 de 1991, artículo 24.

⁸⁸ Supra 27 y siguientes.

colectiva de comunidades negras sería revisada por el área jurídica y que, una vez esta fuera analizada, se resolvería dentro del procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993⁸⁹.

93. La anterior respuesta fue emitida en cumplimiento del fallo de tutela de primera instancia proferido por el Juzgado Treinta y Siete Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, mediante el cual se concedió el amparo del derecho fundamental de petición, decisión que fue confirmada en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

94. En este punto, es menester reiterar lo expuesto en precedencia acerca de que la oposición al trámite de titulación colectiva es una de las etapas del procedimiento para el acceso a la propiedad colectiva de la tierra de las comunidades negras, en garantía del derecho que les fue reconocido en la Ley 70 de 1993 y sus normas reglamentarias⁹⁰. Por lo tanto, la oposición está sometida a las reglas previstas en los artículos 2.5.1.2.24 y siguientes del Decreto 1066 de 2015.⁹¹

95. En esa medida, para que la oposición a la titulación colectiva sea decidida de fondo, como lo solicita la parte actora, debe agotarse el trámite regulado en el mencionado decreto, de lo que se concluye que la respuesta emitida por la ANT cumple con las exigencias desarrolladas en la jurisprudencia constitucional frente al derecho de petición, pues esta ha sido clara y congruente en señalar que lo solicitado sería resuelto dentro de la respectiva actuación administrativa. No hay que olvidar que el derecho fundamental de petición también se rige por la regla según la cual, *“la respuesta no implica aceptación de lo solicitado”*⁹².

96. Por otra parte, cabe destacar que, dentro del expediente judicial allegado como prueba por el JERT, obra el Oficio URT-DTPM-01645 del 24 de julio de 2019⁹³, dirigido por la directora de la UAEGRTD-Dirección Territorial Putumayo a la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, en respuesta a una solicitud formulada por dicho órgano de control en el sentido de *“remitir a la Comisión Colombiana de información solicitada mediante Rad. DTPM-201900593 en formato digital y conforme a las condiciones Shape File y KML [...]”*. A través del mencionado oficio, la entidad remitió, con copia a la Comisión Colombiana de Juristas, la información cartográfica requerida por la apoderada de dicha corporación, documentos que también se aportaron al proceso de restitución de tierras.⁹⁴

97. Es de anotar que, al descorrer el traslado del auto de vinculación y pruebas dictado por el Magistrado sustanciador el 26 de enero de 2021,⁹⁵ la actora no formuló reparo alguno con respecto a su derecho fundamental de petición, ni

⁸⁹ *“Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”*.

⁹⁰ Decreto 1745 de 1995, *“Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones”*.

⁹¹ Supra 70.

⁹² Sentencia C-951 de 2014.

⁹³ Archivo digital disponible en la siguiente ruta del expediente electrónico: Pruebas Juzgado Especializado Restitución Tierras-86001312100120150062500-080-último cuaderno folios 1961 al 2179-soportes-anexo 3.

⁹⁴ Archivo digital disponible en la siguiente ruta del expediente electrónico: Pruebas Juzgado Especializado Restitución Tierras-86001312100120150062500-080-último cuaderno folios 1961 al 2179-información cartográfica.

⁹⁵ Supra 37.

mencionó que hubiese formulado incidente de desacato por incumplimiento de la orden dictada por el juez de primera instancia, por lo que esta Sala entiende y reitera que la respuesta emitida por la autoridad accionada satisfizo su solicitud.

Sobre la vulneración del derecho al debido proceso administrativo

98. De acuerdo con los elementos fácticos y jurídicos descritos en los antecedentes de esta providencia, y conforme a los elementos de prueba que obran en el expediente, la Sala encuentra que las actuaciones adelantadas por la autoridad administrativa competente siendo la última de ellas la ANT dentro del procedimiento de constitución del Resguardo Villanueva del pueblo indígena Cofán no han sido compatibles con la garantía del plazo razonable que informa el debido proceso administrativo.

99. Para la Sala no cabe duda de que el procedimiento administrativo en cuestión se ha desarrollado en un marco complejo, debido a que el predio en el que habría de constituirse el resguardo, al parecer, está comprendido dentro del territorio reclamado por las comunidades negras del Consejo Comunitario Villa Arboleda, a través de un proceso de restitución de derechos territoriales que cursa actualmente en el JERT, así como por vía administrativa, mediante un procedimiento de titulación colectiva de tierras que también viene adelantando la ANT. Esta situación ha generado disputas entre las comunidades étnicas involucradas, ambas víctimas del desplazamiento forzado y del conflicto armado interno, como fue reconocido en el Auto 004 de 2009, proferido por esta Corporación.

100. A pesar de la demostrada complejidad del asunto, es evidente que el tiempo transcurrido sobrepasa excesivamente el plazo que pudiera considerarse razonable para que la ANT concluyera el procedimiento de constitución de resguardo en favor del pueblo Cofán de Villanueva, en los términos en que se encuentra regulado en el Decreto 2164 de 1995,⁹⁶ compilado en el capítulo 3 del Decreto 1071 de 2015,⁹⁷ y que, de acuerdo con la respuesta emitida por la ANT, es de aproximadamente 11 meses.

101. Según los documentos que reposan en el expediente administrativo allegado como prueba, el procedimiento de constitución del Resguardo Villanueva habría iniciado el 7 de abril de 2013, con la solicitud radicada por Héctor Chapal Burgos, en calidad de gobernador del Cabildo Villanueva.⁹⁸ Ello, sin perjuicio de que se hayan formulado otras solicitudes en años anteriores, según cabría inferir del acta del 7 de octubre de 2011⁹⁹, en la que consta que la comunidad Cofán de Villanueva, reunida en asamblea, acordó la constitución de su resguardo, y de lo consignado en el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras¹⁰⁰ elaborado en mayo de 2014 por el INCODER, hoy ANT, que reza lo siguiente:

⁹⁶ “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”.

⁹⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

⁹⁸ Ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 5.

⁹⁹ Ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 6.

¹⁰⁰ ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 36 a 110.

“... Esta comunidad de Villanueva ya había solicitado en años anteriores su constitución como resguardo al Incoder. En el año 2012 la Mesa Permanente Cofán envió solicitudes en ese mismo sentido y la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos de la Subgerencia de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos designó un equipo profesional interdisciplinario integrado por una abogada, una antropóloga y un ingeniero topográfico, para el desarrollo de dicha labor [...].”

102. Si se toma en cuenta la fecha mencionada en el referido estudio, se tiene que, desde que inició la actuación administrativa, han transcurrido aproximadamente **ocho años** y aún no se ha expedido la resolución que resuelva definitivamente la solicitud de constitución del Resguardo Villanueva, lapso que para esta Sala rebasa los límites de la razonabilidad en un procedimiento cuyo plazo promedio de ejecución es de 11 meses, de acuerdo con lo informado por la ANT en sede de revisión.

103. Adicionalmente, se observa que, durante los años que ha tardado el trámite de constitución, la ANT no ha realizado mayores diligencias para avanzar en la protección de los derechos territoriales de la comunidad indígena Cofán de Villanueva.

104. Habiéndose realizado la visita técnica a la que se refiere el artículo 2.14.7.3.4 del Decreto 1071 de 2015,¹⁰¹ así como el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras –que incluye el censo poblacional y la redacción técnica de linderos–, conforme lo prevén los artículos 2.14.7.2.3¹⁰² y

¹⁰¹ **“ARTÍCULO 2.14.7.3.4. Visita.** Teniendo en cuenta la programación establecida anualmente y las disponibilidades presupuestales, el Gerente General del Instituto o su delegado ordenará llevar a cabo la visita a la comunidad interesada y al área pretendida, por funcionarios de la entidad, señalando el tiempo en que se realizará. // El auto que ordena la visita se comunicará al Procurador Agrario, a la comunidad indígena interesada o a quien hubiere formulado la solicitud y se fijará un edicto que contenga los datos esenciales de la petición en la secretaría de la Alcaldía donde se halle ubicado el predio o el terreno, por el término de diez (10) días, a solicitud del INCODER, el cual se agregará al expediente. // De la diligencia de visita se levantará un acta, suscrita por los funcionarios, las autoridades de la comunidad indígena y las demás personas que intervinieren en ella, la que deberá contener, entre otros, los siguientes datos: // 1. Ubicación del terreno; // 2. Extensión aproximada; // 3. Linderos generales; // 4. Número de habitantes indígenas, comunidades indígenas y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen; // 5. Número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan, la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación. // **PARÁGRAFO.** Cuando se trate de procedimientos de ampliación, reestructuración o saneamiento de resguardos indígenas, el auto que ordene la visita se comunicará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en la misma comunicación se le solicitará a dicho Ministerio el pronunciamiento expreso sobre la verificación y certificación del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad del resguardo, para lo cual dispondrá de un término no mayor de treinta (30) días”.

¹⁰² **“ARTÍCULO 2.14.7.2.3. Estudio.** El instituto elaborará un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades, que versará principalmente sobre los siguientes asuntos: // 1. Descripción física de la zona en la que se encuentra el predio o terrenos propuestos para la constitución o ampliación del resguardo; // 2. Las condiciones agroecológicas del terreno y el uso actual y potencial de los suelos, teniendo en cuenta sus particularidades culturales; // 3. Los antecedentes etnohistóricos; // 4. La descripción demográfica, determinando la población objeto del programa a realizar; // 5. La descripción sociocultural; // 6. Los aspectos socioeconómicos; // 7. La situación de la tenencia de las tierras, especificando las formas, distribución y tipos de tenencia; // 8. La delimitación del área y el plano del terreno objeto de las diligencias; // 9. El estudio de la situación jurídica desde el punto de vista de la propiedad de los terrenos que conformarán el resguardo, al cual se adjuntarán los documentos que los indígenas y terceros ajenos a la comunidad aporten y que les confieran algún derecho sobre el globo de terreno delimitado;

// 10. Un informe relacionado con la explotación económica de las tierras en poder de la comunidad, según sus usos, costumbres y cultura; // 11. Un informe sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad en el resguardo, según lo previsto en el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994 y el presente título, indicando las formas productivas y específicas que se utilicen; // 12. Disponibilidad de tierras en la zona para adelantar el programa requerido, procurando cohesión y unidad del territorio; // 13. Determinación de las áreas de explotación por unidad productiva, las áreas comunales, las de uso cultural y las de manejo ambiental, de acuerdo con sus usos y costumbres; // 14. El perfil de los programas y proyectos que permitan el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo socioeconómico de la comunidad objeto de estudio; //

2.14.7.3.5¹⁰³ del mismo decreto, la ANT debía remitir el expediente administrativo al Ministerio del Interior con el fin de que emitiera concepto previo sobre la constitución del resguardo dentro de los 30 días calendario siguientes, en los términos del artículo 2.14.7.3.6.¹⁰⁴

105. Sin embargo, concluido el estudio realizado en el mes de mayo de 2014, en el que se recomendó *“fortalecer la organización propia y cultural a través de la constitución del resguardo indígena Villanueva de la etnia Cofán del municipio de Orito”* no obra en el expediente ninguna actuación que demuestre que se agotó dicho trámite.

106. Únicamente se registran las siguientes diligencias: 1) el acta de transferencia parcial de archivos a la ANT por parte de INCODER en liquidación con fecha del 24 de agosto de 2016;¹⁰⁵ 2) el auto del 1 de diciembre de 2016, por medio del cual la ANT avoca conocimiento del expediente de constitución del Resguardo Villanueva;¹⁰⁶ 3) el auto del 16 de marzo de 2017, en el que se ordena la realización de una nueva visita técnica y la elaboración de un nuevo estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras de la comunidad indígena Villanueva, y su comunicación por edicto;¹⁰⁷ y, 4) el acta de visita técnica realizada el 3 de abril de 2017.¹⁰⁸

107. Desde esta última actuación no se conocen avances en el procedimiento de constitución del resguardo, no obstante que han transcurrido **cuatro años** desde la realización de la segunda visita técnica. Tan solo se han llevado a cabo algunas reuniones de armonización con el pueblo Cofán en el marco de las órdenes dictadas por el JERT. Sin embargo, está acreditado que la ANT no ha sido lo suficientemente diligente para cumplir con los compromisos adquiridos en dichas reuniones, ni para acatar las órdenes dictadas por ese juzgado, pues se le ha tenido que requerir en varias oportunidades para que allegue documentos e informes que son necesarios para la continuidad del proceso y, en particular, para avanzar en el incidente especial de conciliación.¹⁰⁹

108. Como ya se mencionó, las dilaciones administrativas que mantienen en indefinición el acceso de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de la tierra vulneran el derecho al debido proceso administrativo, al tiempo que obstaculizan el ejercicio de otras garantías fundamentales. En estos casos, la solución adoptada por la Corte ha sido la de ordenar que, en un plazo

15. La determinación cuantificada de las necesidades de tierras de la comunidad; // 16. Las conclusiones y recomendaciones que fueren pertinentes”.

¹⁰³ **“ARTÍCULO 2.14.7.3.5. Rendición del Estudio.** Con base en la actuación anterior, el Instituto elaborará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su culminación, el estudio de que trata el artículo 2.14.7.2.3. y el plano correspondiente. // Al estudio se agregará una copia del informe rendido por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible relacionado con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, cuando se trate de los procedimientos de ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas”.

¹⁰⁴ **“ARTÍCULO 2.14.7.3.6. Concepto del Ministerio de Interior.** Una vez concluido el estudio y en todos los casos, el expediente que contenga el trámite administrativo tendiente a constituir un resguardo indígena, se remitirá al Ministerio del Interior para que emita concepto previo sobre la constitución dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de recibo de la solicitud del INCODER. Transcurrido este término, si no hubiere pronunciamiento expreso, se entenderá que el concepto es favorable y el Ministerio del Interior procederá a devolver el expediente al Instituto.”

¹⁰⁵ Ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 136 a 140.

¹⁰⁶ Ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 141 a 143.

¹⁰⁷ Ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 7 a 15.

¹⁰⁸ Ver archivo digital “Anexo 3. 201851002699800119E. Villa Nueva.pdf”, p. 29 a 35.

¹⁰⁹ Ver folios 66 a 69 del cuaderno de pruebas.

determinado, se realicen las gestiones necesarias para dar por concluido el trámite en cuestión.¹¹⁰

109. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-379 de 2014, la Sala Séptima de Revisión le ordenó al entonces INCODER que, en las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, realizara la visita a los territorios ocupados por las comunidades indígenas Sikuaní Marimba Tuparro y Mapayerri del Municipio de Cumaribó (Vichada), y en consenso con ellas, determinara la constitución de los resguardos conjunta o separadamente. Asimismo, dispuso que, una vez obtenida la información pertinente, emitiera el concepto técnico y socioeconómico, y que, en el término de seis meses, contado a partir de la emisión de dicho concepto, culminara el proceso de constitución del resguardo.

110. De igual forma, en la Sentencia T-153 de 2019, la Sala Novena de Revisión le ordenó a la ANT que, dentro de los 3 meses siguientes a la notificación del fallo, concluyera el procedimiento de constitución de resguardo promovido en favor de las comunidades indígenas Cerrito Bongo, Cocalito y Jooín Jeeb de la etnia Noman.

111. A pesar de lo decidido en las citadas sentencias, en el presente caso no es posible adoptar una solución similar, pues aquí convergen una serie de circunstancias que lo distinguen sustancialmente de los asuntos estudiados con anterioridad. En ninguno de estos casos, por ejemplo, cursaba simultáneamente un proceso judicial de restitución de derechos territoriales y un trámite administrativo de titulación colectiva de tierras de otras comunidades en disputa por un mismo territorio o por parte de él.

112. Conforme ya se advirtió, el predio sobre el cual se ha solicitado la constitución del Resguardo Villanueva, al parecer, está comprendido –en todo o en parte– dentro del territorio reclamado en restitución por el Consejo Comunitario Villa Arboleda. Hasta que el juez que adelanta el proceso de restitución de tierras defina esta cuestión y levante las medidas cautelares que pesan sobre el inmueble, ninguna otra autoridad judicial o administrativa, ni siquiera el juez constitucional, puede adoptar decisiones susceptibles de afectar dicho bien, pues ello implicaría invadir la órbita funcional y autónoma del juzgador especializado al que la Constitución y la ley le ha confiado la responsabilidad de adelantar el proceso.

113. En consecuencia, con el fin de amparar el derecho fundamental al debido proceso administrativo del pueblo Cofán, se ordenará a la ANT que, si aún no lo ha hecho, en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, remita al JERT lo solicitado mediante el Auto 446 del 10 de julio de 2018, solicitud que fue reiterada en Autos del 17 de octubre de 2018, del 23 de agosto de 2019 y el 1º de febrero de 2021, en relación con la identificación cartográfica y catastral de la reserva Cofán, que se constituyó en el año 1975, y las medidas de protección del territorio del Resguardo Bocana de Luzón.

114. Esta orden contribuye a la garantía efectiva del derecho al debido administrativo porque, solo obteniendo dicha información, el JERT podrá reanudar la audiencia especial de conciliación entre el Consejo Comunitario

¹¹⁰ Consultar, entre otras, las Sentencias T-379 de 2014, T-739 de 2017 y T-153 de 2019.

Villa Arboleda y las comunidades indígenas del pueblo Cofán de Bocana de Luzón y Villanueva y, de esa manera, es probable que la disputa territorial entre ambas comunidades se resuelva de manera armónica y con prontitud. Entonces, una vez culminado el proceso judicial y levantada la medida cautelar que pesa sobre el inmueble impidiendo su afectación, por la vía administrativa la ANT podrá concluir el procedimiento de constitución de resguardo, según la extensión territorial reconocida en favor de la comunidad indígena Villanueva en el proceso de restitución de tierras.

115. Asimismo, se instará a la ANT para que, en adelante, asuma con diligencia los deberes a su cargo y remita, dentro de los plazos fijados por el JERT, toda la información requerida por ese despacho, y atienda oportunamente las solicitudes que le formulen las partes e intervinientes, con el fin de avanzar sin demora en el proceso de restitución de derechos territoriales que interesa a las comunidades actoras.

116. Adicionalmente, se ordenará al JERT que, tan pronto reciba el informe solicitado, de manera inmediata reanude la audiencia especial de conciliación de que trata el artículo 132 del Decreto 4635 de 2011.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado con respecto a la vulneración del derecho fundamental de petición.

SEGUNDO. Por las razones expuestas en esta providencia, **REVOCAR PARCIALMENTE** la sentencia del 5 de marzo de 2020, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que, a su vez, confirmó el fallo dictado el 6 de septiembre de 2019 por el Juzgado Treinta y Siete Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá, en la cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela frente a la solicitud de protección de los derechos a la propiedad colectiva de la tierra y al debido proceso administrativo y, en su lugar, **AMPARAR** el derecho fundamental al debido proceso administrativo de las comunidades indígenas Bocana de Luzón y Villanueva del pueblo Cofán.

TERCERO. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, si aún no lo ha hecho, en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, remita al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa el informe solicitado mediante el Auto 446 del 10 de julio de 2018, solicitud que fue reiterada en Autos del 17 de octubre de 2018, del 23 de agosto de 2019 y el 1º de febrero de 2021, en relación con la identificación cartográfica y catastral de la reserva Cofán que se constituyó en el año 1975 y las medidas de protección del territorio del Resguardo Bocana de Luzón. Lo anterior, con el fin de que pueda reanudarse, sin más dilaciones, la audiencia especial de conciliación entre el Consejo Comunitario Villa Arboleda y las comunidades indígenas Bocana de Luzón y Villanueva

del pueblo Cofán.

CUARTO. INSTAR a la Agencia Nacional de Tierras para que, en adelante, asuma con diligencia los deberes a su cargo y remita, dentro de los plazos fijados por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, toda la información requerida por ese despacho, y atienda oportunamente las solicitudes que le formulen las partes e intervinientes, con el fin de avanzar en el proceso de restitución de derechos territoriales que interesa a las comunidades actoras.

QUINTO. ORDENAR al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa que, tan pronto reciba el informe solicitado a la Agencia Nacional de Tierras, reanude de inmediato la audiencia especial de conciliación de que trata el artículo 132 del Decreto 4635 de 2011.

SEXTO. INSTAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, acompañen y supervisen los procedimientos en curso y, en especial, la satisfacción efectiva de los derechos a la propiedad colectiva de la tierra y al debido proceso administrativo de las comunidades indígenas Bocana de Luzón y Villanueva del pueblo Cofán.

SÉPTIMO. Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA T-177/21**

**CONSTITUCION DE RESGUARDOS Y PARCIALIDADES
INDIGENAS**-Se debe garantizar el debido proceso administrativo
(Salvamento parcial de voto)

(...) la decisión debió ser la de ordenar culminar el procedimiento de constitución del resguardo indígena Villanueva del pueblo Cofán, para lo cual la Sala ha debido valorar la aplicación del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, en cuanto establece que “No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”

Expediente: T-7.892.274

Referencia: Acción de tutela presentada por la Comunidad Indígena Cofán del Resguardo Bocana de Luzón y el Cabildo Villanueva, en contra de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, presento las razones que me llevan a salvar parcialmente mi voto en el asunto de la referencia.

La sentencia afirma que *“las dilaciones administrativas que mantienen en indefinición el acceso de las comunidades indígenas a la propiedad colectiva de la tierra vulneran el derecho al debido proceso administrativo, al tiempo que obstaculizan el ejercicio de otras garantías fundamentales”*. No obstante lo anterior, se abstiene de ordenar la culminación del procedimiento innecesariamente dilatado y se limita a ordenar a la autoridad agraria que responda a las distintas solicitudes de información que se le han realizado.

Al respecto, si bien es cierto que sobre una parte del terreno pretendido en resguardo cursan simultáneamente un proceso judicial de restitución de derechos territoriales y un trámite administrativo de titulación colectiva de tierras de otras comunidades, considero que ello ocurrió como consecuencia de la misma negligencia de la autoridad administrativa que, por no decidir en un tiempo razonable, dejó a la comunidad sujeta a toda eventualidad que hubiera podido ocurrir sobre el territorio pretendido, y que hasta la fecha se concreta en medidas cautelares y otros procedimientos administrativos que no tenía por qué soportar.

Por tanto, la decisión debió ser la de ordenar culminar el procedimiento de constitución del resguardo indígena Villanueva del pueblo Cofán, para lo cual la Sala ha debido valorar la aplicación del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, en cuanto establece que *“No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde*



estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas”

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado