



## TUTELA

### REPORTE DE CONSULTA

RELEVANTE	
<b>SALA DE CASACIÓN PENAL - SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS</b>	
<b>ID</b>	: 691061
<b>M. PONENTE</b>	: LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA
<b>NÚMERO DE PROCESO</b>	: T 109092
<b>NÚMERO DE PROVIDENCIA</b>	: <a href="#">STP1841-2020</a>
<b>PROCEDENCIA</b>	: Tribunal Superior Sala Penal de Bogotá
<b>CLASE DE ACTUACIÓN</b>	: ACCIÓN DE TUTELA - SEGUNDA INSTANCIA
<b>TIPO DE PROVIDENCIA</b>	: SENTENCIA
<b>FECHA</b>	: 18/02/2020
<b>DECISIÓN</b>	: CONFIRMA      CONCEDE      MODIFICA TUTELA
<b>ACCIONADO</b>	: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
<b>ACCIONANTE</b>	: RESGUARDOS GUACHUCAL, SAN JUAN, COLIMBA, GRAN CUMBAL, MUESES DE POTOSÍ Y GRAN MAYAMA
<b>VINCULADOS</b>	: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA ASUNTOS POLÍTICOS Y LEGISLATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y SU CONSEJO DIRECTIVO, LOS MINISTERIOS DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y DEL INTERIOR, DIRECCIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, ROM Y MINORÍAS DEL

**ACTA n.º**

**FUENTE FORMAL**

MINISTERIO DEL INTERIOR,  
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y  
REGISTRO, INSTITUTO GEOGRÁFICO  
AGUSTÍN CODAZZI Y DEPARTAMENTO  
NACIONAL DE PLANEACIÓN

: 37

: Decreto 1071 de 2015 / Ley 160 de 1994  
art. 49, 50, 85 / Constitución Política de  
Colombia art. 8, 70, 13, 10, 68, 246, 330  
/ Decreto 1465 de 2013 art. 5, 8

**ASUNTO:**

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La Agencia Nacional de Tierras y el Estado colombiano vulneran los derechos al debido proceso administrativo y a la diversidad étnica y cultural de los resguardos indígenas Guachucal, San Juan, Colimba, Gran Cumbal, Mueses de potosí y Gran Mayama, al tardar más de 6 años en expedir la resolución de clarificación de los títulos de origen colonial y republicano?

**TEMA: SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO** - Finalidad

**SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO** - Procedimiento para construir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos indígenas: marco normativo

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales: relación vital y cultural de las comunidades indígenas con el territorio

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales: la garantía de un territorio colectivo es el principal mecanismo para materializar los derechos de las comunidades a la identidad cultural y económica

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales: relación estrecha con el entorno (c. j.)

**Tesis:**

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

Recuérdese que en materia de pueblos indígenas la garantía de un territorio colectivo se erige como el principal mecanismo para materializar los derechos de las comunidades a la integridad social, cultural y económica de acuerdo con sus usos y costumbres, en tanto les permite desplegar su cosmovisión de

manera autónoma. (CC T-880 de 2006, T-428 de 2002 y C-418 de 2002). Así lo indicó:

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

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

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

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

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales: protección constitucional como medida afirmativa para superar las especiales condiciones del grupo étnico minoritario, en desarrollo de la política de dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos

**PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales - Resguardos de origen colonial o republicano: concepto

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales - Derechos de propiedad y posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas - Titulación colectiva de tierras: requiere clarificación de la vigencia legal de los títulos

**SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO** - Clarificación de títulos - Procedimiento para la clarificación de títulos: aplicabilidad del procedimiento para la clarificación de tierras previsto en el Decreto 1465 de 2013

**SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO** - Clarificación de títulos - Procedimiento para la clarificación de títulos: etapas

**PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales - Constitución de resguardos indígenas: procedimiento para formalizar los territorios

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO** - Mora administrativa - Mora injustificada: características (c. j.)

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO** - Vulneración del derecho por mora injustificada del Estado para expedir la resolución de clarificación de vigencia de los títulos de origen colonial y republicano de los Pueblos Pastos y Quillasingas

**DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL** - Comunidades indígenas y tribales - Derechos de propiedad y posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas: invalidez de la justificación de inexistencia de regulación procedimental, expresada por la Agencia Nacional de Tierras, como impedimento para adelantar el trámite de clarificación de títulos

**ÓRDENES IMPARTIDAS EN LA SENTENCIA** - La Sala ordena a la Agencia Nacional de Tierras concluir el trámite de titulación de tierras de los Pueblos Pastos y Quillasingas en el término de 2 años, durante el cual, deberá rendir informes periódicos a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá

**Tesis:**

«(...) a fin de determinar si las autoridades accionadas han incurrido en alguna omisión con la entidad de vulnerar las garantías fundamentales de los RESGUARDOS GUACHUCAL, SAN JUAN, COLIMBA, GRAN CUMBAL, MUESES DE POTOSÍ y GRAN MAYAMA, es necesario detallar el procedimiento que debe agotarse con miras a formalizar el título de resguardo que reclaman y, posteriormente, determinar si la demora en su resolución se encuentra o no justificada.

Previo a ello, es necesario aclarar que se denomina resguardos de origen colonial o republicano a aquellas instituciones jurídicas y agrarias ocupadas por las comunidades indígenas con el beneplácito de la Corona Española desde finales del siglo XVI. Dicha aquiescencia se materializa en la emisión de cédulas reales y documentos coloniales y republicanos que conferían parcialidades de tierra a los pueblos indígenas.

Por tal motivo, el primer aspecto a dilucidar en el trámite de titulación colectiva de predios en favor de las comunidades indígenas que, como los

PUEBLOS PASTOS Y QUILLASINGAS, exhiben títulos coloniales, es la vigencia legal de éstos.

Así quedó establecido en el artículo 85 de la Ley 160 de 1994, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

"El Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos. Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad. Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades."

No obstante, hoy por hoy no existe un procedimiento administrativo para adelantar la mencionada labor de clarificación de títulos. Recuérdese que las disposiciones aplicables -Artículos 49 a 50 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2663 de 1994- han sido derogadas, con lo cual, como refiere la Agencia Nacional de Tierras, se generó un vacío normativo.

Pese a ello, no puede desconocer la administración ni esta Sala que la Corte Constitucional en sentencia T-601 de 2016 se refirió a la posibilidad de suplir esta falencia normativa acudiendo al Decreto 1465 de 2013, «Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones», pues resulta del todo inaceptable escudarse en la existencia del aludido vacío para incumplir con la obligación de atender las necesidades territoriales de las comunidades tribales, más aun cuando existe un procedimiento común a los procedimientos agrarios en la normativa en comento.

No hay duda de que las comunidades indígenas no están obligadas a soportar la carga excesiva derivada de la omisión legislativa en la que ha incurrido el Estado colombiano.

Ahora bien, las pautas previstas en el Decreto 1465 de 2013 contemplan etapas y trámites claramente definidos que, sin lugar a dudas, han sido desconocidos injustificadamente por la Agencia Nacional de Tierras.

En efecto, según el artículo 5° de ese cuerpo normativo la etapa previa del trámite de clarificación de la propiedad está determinada por la expedición de

un auto que dispone la conformación de un expediente con la información detallada del inmueble objeto de la actuación.

Para ello, la Agencia Nacional de Tierras debe clarificar detalladamente su situación física, jurídica, catastral, de ocupación y explotación, acudiendo, de ser necesario, a las autoridades competentes para acopiar íntegramente la información documental del predio: planos, aerofotografías, planchas de restitución, etc.

Incluso, prevé la norma, resulta procedente adelantar diligencia de visita previa, con participación del Ministerio Público. En este caso, deberá suscribirse el acta correspondiente dentro de los diez días siguientes a su realización.

Compilada la información y agotadas las diligencias decretadas, se evaluará la procedibilidad del procedimiento agrario de clarificación y, mediante auto motivado, la ANT dispondrá su archivo o emitirá la correspondiente resolución inicial. La publicación, notificación y comunicación de este acto administrativo debe agotarse conforme con las previsiones del artículo 8° del Decreto 1465 de 2013.

Inmediatamente, debe darse inicio a la etapa probatoria, inspección ocular e identificación predial, mensura, planos y redacción técnica de linderos, agotado lo cual, se emitirá la resolución final.

Finalmente, cumplido el trámite de clarificación, la ANT deberá agotar el procedimiento establecido reglamentariamente para la formalización de territorios:

#### Formalización de territorios

Etapa del procedimiento Actuaciones Términos

Etapa previa Solicitud Recepción de la solicitud 5 días hábiles

Verificación de priorización 1 día hábil

Apertura de expediente Emisión del auto

Programación y realización de la visita Auto de visita Elaboración del Auto 1 día hábil

Comunicación del Auto 1 día hábil

Comunicación del auto de visita a los Ministerios de Ambiente y Desarrollo sostenible -MADS- Comunicación al Ministerio 1 día hábil

Concepto de Cumplimiento de la Función Ecológica de la Propiedad por parte del MADS Concepto rendido por el Ministerio 30 días hábiles

Control de fijación y desfijación y/o notificación de actos administrativos Controlar término de fijación y desfijación de! edicto y demás notificaciones 10 días hábiles

Fijación de edicto Fijación del edicto 10 días hábiles

Planeación de visita Planeación de visita 5 días hábiles

Visita Visita 15 días hábiles

Estudio

socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras Estudio

socioeconómico Elaboración del estudio

socioeconómico 30 días hábiles

Conceptos del Ministerio del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Remisión del expediente a los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible Inmediatamente  
Revisión del estudio 5 días hábiles  
Validación de planos y linderos 15 días hábiles  
Subsanación de nulidades 0 días hábiles  
Remisión del expediente al Ministerio del Interior 1 día  
Emisión de concepto del Ministerio del Interior 20 días calendario  
Aprobación, publicación y registro del Acuerdo Expedición del Acuerdo  
Resolución de oposiciones 30 días hábiles  
Revisión jurídica del expediente  
Proyección del Acuerdo  
Remisión a Oficina Jurídica  
Concepto de viabilidad jurídica  
Presentación de proyecto de Acuerdo al Consejo Directivo de la ANT  
Aprobación del Acuerdo de legalización del territorio  
Elaboración de notificaciones 1 día hábil  
Resolución de recursos de reposición 10 días hábiles  
Remisión de Acuerdo de Publicación 1 día hábil  
Solicitud de publicación 2 días hábiles  
Publicación del Acuerdo 30 días hábiles  
Trámite del registro del Acuerdo 1 día hábil  
Registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos 8 días hábiles  
Otras Comunicaciones al Fondo de Tierras para la reforma rural integral 1 día hábil  
Verificación de soportes 5 días hábiles  
Total 232 días hábiles, 21 días calendario (entre 12 y 13 meses)

Ahora bien, como se indicó, en sesión del 21 de octubre de 2013 de la Mesa Permanente de Concertación para el Desarrollo Integral de los Pueblos Pastos y Quillasingas el Gobierno Nacional se comprometió a la expedición de un acto administrativo que contemple la clarificación de los títulos de origen colonial y republicano. Sin embargo, a la fecha de interposición de la presente acción (3 Dic 2019) no se ha cumplido con dicho compromiso. En ese orden, el desconocimiento de los términos procesales resulta evidente.

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

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

En cuanto al segundo, es irrefutable que los más de seis años transcurridos desde el momento en que el Estado colombiano adquirió el compromiso de

expedir la resolución pertinente exceden cualquier concepto de razonabilidad, pues sin desconocer el nivel de complejidad del trámite, es evidente que no se ha dado inicio a la etapa previa.

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

Sobre este tópico, la Agencia Nacional de Tierras adujo que el vacío normativo existente para la clarificación de la validez legal de los títulos de origen colonial le impide adelantar el trámite. Tal afirmación, como quedó visto, carece de fundamentos, pues el Capítulo II del Título I del Decreto 1465 de 2013 contempla un trámite conciliable y aplicable a al requerido para la depuración de los títulos de propiedad exhibidos por los RESGUARDOS GUACHUCAL, SAN JUAN, COLIMBA, GRAN CUMBAL, MUESES DE POTOSÍ y GRAN MAYAMA.

Las circunstancias descritas imponen la confirmación del amparo decretado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, pero, como lo requirió la Agencia Nacional de Tierras, se modificará el término conferido para su cumplimiento a dos años, en razón a que el lapso de seis meses es inferior al legalmente previsto para agotar las etapas del trámite administrativo.

Durante ese periodo, la Agencia Nacional de Tierras deberá rendir informes periódicos la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, para que adelante las labores de seguimiento necesarias para garantizar el cumplimiento de la orden impartida».

**JURISPRUDENCIA RELACIONADA:** Rad: CC T-297/06 CC T-880/06 CC T-428/02 CC T-418/02