Bogotá, D.C., 28 de octubre de 2020

Aportes de la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras en la intervención frente a la tutela presentada por la Comisión Colombiana de Juristas en nombre de las comunidades indígenas Cofán Bocana de Luzón y Villanueva contra la Agencia Nacional de Tierras

***Las comunidades negras e indígenas son sujeto de especial protección constitucional***

Como parte de los principios fundamentales del Estado, el artículo 7 de la Constitución Política se compromete con el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. En ese marco, la Procuraduría General de la Nación vigila la implementación de las políticas públicas destinadas a los pueblos y las comunidades étnicas de Colombia, tanto a nivel de los procesos agrarios a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, como de los procesos de restitución de derechos territoriales de las víctimas pertenecientes a comunidades negras e indígenas del país, en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 (En adelante DL 4633 y DL 4635 de 2011).

En el caso objeto de estudio converge una situación que involucra a comunidades indígenas y negras, ambas víctimas del conflicto armado y de sus factores vinculados y subyacentes, en los términos establecidos por el art. 3 de los DL 4633 y 4635 de 2011, en línea con lo dispuesto por la Corte Constitucional en los autos 004 y 005 de 2009 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. En el marco del seguimiento a esa decisión, mediante auto 266 de 2017 la Corte Constitucional constató la persistencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con la situación de desplazamiento forzado de las comunidades étnicas, lo cual implica que el riesgo de exterminio físico y cultural de estas comunidades continúa latente.

En palabras de la Corte,

(…) la inobservancia del enfoque étnico en el marco del desplazamiento forzado se concentra en la expedición de normas, lineamientos de política pública y documentos formales que no logran repercutir, con la suficiente efectividad, en las situaciones de riesgo y las afectaciones diferenciales de sufren las comunidades étnicas. Así, los contextos de violencia al interior de los territorios indígenas y afrodescendientes continúan potenciando múltiples y continuados casos de desplazamiento forzado y restricciones a la movilidad; sumados a la incapacidad institucional para revertir las afectaciones nocivas y diferenciales que generó el desarraigo y la inadecuada atención en espacios urbanos. Atendiendo además al nivel de cumplimiento bajo de las diversas órdenes emitidas y a la persistencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales. En consecuencia, esta Sala Especial procederá a declarar que el Estado de Cosas Inconstitucional frente a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afrodescendientes, persiste. (Corte Constitucional, Auto 266 de 2017)

El diagnóstico realizado por la Corte Constitucional en los citados autos se confirma en el caso objeto de estudio. Por un lado, las comunidades indígenas cofán aún no encuentran plenamente satisfecho su derecho fundamental al territorio, puesto que no cuentan con un título de resguardo debidamente formalizado, conforme a los estándares señalados por el Convenio 169 de 1989 de la OIT, que al haber sido adoptado mediante la Ley 21 de 1991, hace parte del bloque de constitucionalidad. Por otro lado, la ANT no solo no ha adelantado oportunamente los procedimientos a su cargo, sino que ha sido negligente en contestar las solicitudes de información sobre los procesos agrarios y de protección territorial que recaen sobre los territorios ancestrales de las comunidades accionantes, en las cuales estas han insistido en reiteradas ocasiones.

Al respecto, conviene poner de presente que el artículo 13 del Convenio 169 señala la obligación de los Estados de respetar no solo el valor económico, sino cultural y espiritual que reviste la relación de los pueblos y las comunidades indígenas y negras con sus tierras y territorios. De ahí que la OIT recalque la necesidad de incluir en la interpretación de la noción de territorio la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera:

*Artículo 13*

*1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

*2. La utilización del término tierras en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.*

En el mismo sentido, el Convenio incorpora en el artículo 14 el deber de los Estados parte de reconocer a los pueblos “el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (art. 14.1). Este derecho se expresa no solo en la protección de las tierras exclusivamente ocupadas por ellos, sino que incluye, además, aquellas a “las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (art. 14.1).

Con el fin de satisfacer estas garantías, el Convenio prescribe **la obligación de que sean adoptados los instrumentos y procedimientos adecuados para reconocer, determinar y demarcar “las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión**” (énfasis fuera de texto) (art. 14.2). Asimismo, estos procedimientos deberán permitir “solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (art. 14.3).

Por tanto, la obligación constitucional de reconocer la propiedad colectiva de los pueblos étnicos debe integrar la normatividad contemplada en el citado Convenio 169 reconociendo, al darle aplicación, que se trata viabilizar los derechos asociados al territorio, como elemento estructurante de la identidad étnica. Desde la mirada constitucional, para indígenas y afrodescendientes el territorio abarca los suelos y ecosistemas sobre los cuales estas comunidades y sus ancestros han desarrollado sus prácticas tradicionales de supervivencia, tales como la pesca, la siembra, la cacería y recolección de frutos. Asimismo, involucra los lugares destinados a la celebración de rituales y ceremonias espirituales, entre otros.

***Impactos de la falta de gestión,* *garantía del debido proceso administrativo por dilación injustificada y poca articulación institucional sobre los derechos territoriales de las comunidades étnicas***

En el caso de las comunidades indígenas, la Secretaría Técnica Indígena de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, creada mediante el Decreto 1397 de 1996 (CNTI) (2019) ha señalado que existe un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos territoriales de estos pueblos. Lo anterior se debe a que, según la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se registran 960 solicitudes de legalización de resguardos y, al menos, 117 para adelantar otros procedimientos agrarios en relación con territorios de comunidades indígenas, pendientes de trámite. Sumado a lo anterior, las solicitudes de protección de territorios ancestrales, enmarcadas en el Decreto 2333 de 2014, presentan el siguiente panorama: a octubre de 2018 se habían presentado 121 solicitudes de protección de las cuales ninguna contaba con resolución de protección provisional (CNTI, 2019).

Así, por un lado, la falta de gestión oportuna y adecuada por parte de la autoridad agraria ha afectado tanto a las comunidades indígenas cofán de Villanueva y Bocana de Luzón, como a la comunidad negra del consejo comunitario de Villa Arboleda. Esta es una de las causas principales que se encuentra a la base del conflicto territorial que ahora estudia el Juzgado Primero Civil de Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa y que llevó a adelantar la audiencia de conciliación de controversias interétnicas señalada en el escrito petitorio.

Por otro lado, el Ministerio Público advierte una especial preocupación respecto de la omisión de la Agencia Nacional de Tierras, traducida en la vulneración del debido proceso administrativo por dilación injustificada al no suministrar la información relacionada con los procesos agrarios a su cargo en los casos de Villanueva y Bocana de Luzón, pese a haber sido ordenada por una autoridad judicial, representada por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, como lo señala la parte accionante. Lo anterior ha contribuido a la falta de transparencia en la información, necesaria para adelantar adecuadamente los procesos agrarios, de protección y restitutivos, y para darle a las comunidades la seguridad material y jurídica sobre sus territorios. Teniendo en cuenta el marco legal antes señalado, estas acciones pueden considerarse como revictimizantes en relación con los derechos territoriales y garantías fundamentales de las comunidades indígenas accionantes.

Tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional en una amplia jurisprudencia[[1]](#footnote-1), la Agencia Nacional de Tierras ha presentado reiteradas dilaciones injustificadas en los trámites de constitución, ampliación, saneamiento, etc., a su cargo. No obstante, esta deficiencia en su gestión no debe ser un motivo para que dentro del proceso de restitución se prolongue aún más el cumplimiento de la obligación constitucional y legal de proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado, máxime en el caso de los pueblos étnicos, que son sujeto de especial protección constitucional. Así mismo, no existe justificación legal admisible para que la ANT soslaye su obligación de atender de manera ágil, integral y oportuna la garantía al debido proceso administrativo, que en sentido lato, abarca desde la respuesta a un derecho de petición hasta la decisión de fondo sobre una solicitud de titulación colectiva o ampliación de resguardo, conforme al marco legal recogido por el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 1071 de 2015 y a los demás deberes constitucionales y legales que le asisten.

*La vocación constitucional del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos*

El proceso de restitución de tierras está revestido de naturaleza constitucional y tiene por objetivo central, lograr la reparación integral de los derechos territoriales de las comunidades víctimas del conflicto armado, propiciando el restablecimiento de las afectaciones territoriales sufridas, la reconciliación y la no repetición de los hechos vulneradores. De acuerdo con la definición de reparación integral contemplada en el artículo 5 del Decreto Ley 4633 de 2011:

*Artículo 5°. Reparación integral y restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos indígenas*

El concepto de reparación integral para los pueblos indígenas, individual y colectivamente considerados, se entenderá́ como el restablecimiento del equilibrio y la armonía de los pueblos, vulnerados históricamente en sus dimensiones material e inmaterial. De la dimensión inmaterial forman parte los fundamentos espirituales, culturales, ancestrales y cosmogónicos, entre otros.

Dicho restablecimiento se entenderá como un proceso que incorpora un conjunto de medidas y acciones transformadoras, justas y adecuadas dirigidas a fortalecer la autodeterminación y las instituciones propias, **garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales y el restablecimiento de los mismos, en caso de que hayan sido vulnerados**, e implementar medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Los derechos a la justicia y a la verdad hacen parte de la reparación integral de las victimas. (Negrilla fuera de texto)

Conviene subrayar, que en el caso objeto de estudio, el conflicto territorial tiene su origen en la falta de gestión oportuna y adecuada de parte de la administración, y en el déficit de un enfoque étnico y territorial de parte de la autoridad agraria, hoy en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras. En concepto de la Procuraduría, y de acuerdo con la información aportada, la omisión en la respuesta de parte de la ANT vulnera no solamente el derecho fundamental de petición, sino también, los derechos fundamentales al debido proceso y a la protección de los derechos territoriales de las comunidades cofán de Villanueva y Bocana de Luzón.

Por lo tanto, resulta inadmisible la falta de respuesta de parte de la Agencia Nacional de Tierras a las solicitudes impetradas por las comunidades cofán, dentro de un plazo razonable. Esa entidad omitió resolver las peticiones elevadas por estas comunidades indígenas, tampoco se pronunció respecto de la oposición adelantada dentro del trámite administrativo de titulación de la comunidad negra de Villa Arboleda sobre territorio ancestral de las comunidades indígenas Bocana de Luzón y Villanueva y no respondió diligente ni oportunamente a lo ordenado por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, en el marco de la audiencia de conciliación de controversias interétnicas, celebrada el 6 de julio de 2018.

Sumado a lo anterior, conviene advertir, que la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras en relación con los casos cofán de Bocana de Luzón y Villanueva no se articuló oportunamente con el proceso a favor del consejo comunitario de Villa Arboleda. Esa Unidad pudo haber adelantado armónicamente ambos procesos, con el fin de evitar o profundizar controversias interétnicas y evadir su confrontación como opositores dentro del proceso restitutivo. Para ello, resultaba fundamental haber evaluado y aportado oportunamente al proceso toda la información de la autoridad agraria, en cabeza de la ANT. No obstante, encuentra el Ministerio Público que el proceso de restitución de derechos territoriales ofrece una oportunidad para resolver de fondo el conflicto territorial que subyace y motiva la tutela bajo estudio.

*Sobre la decisión respecto del problema jurídico*

Resulta oportuno que la Honorable Corte Constitucional seleccione el caso objeto de estudio y se pronuncie de fondo sobre los derechos fundamentales que en este han sido conculcados. Al respecto, la Procuraduría coincide con los criterios objetivo y subjetivo señalados por la parte accionante y en particular, con la argumentación según la cual la acción de tutela es el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales vulnerados. Lo anterior, teniendo en cuenta que, pese a la existencia de mecanismos administrativos para la solicitud de información y para demandar de la autoridad agraria la protección efectiva de los derechos territoriales, estos no han sido eficaces ni idóneos y por tanto, no han permitido proteger de manera oportuna los derechos vulnerados.

Por lo anterior, la Procuraduría considera que la omisión en la entrega de información de parte de la Agencia Nacional de Tierras resulta inadmisible y vulneratoria de los derechos fundamentales de petición, del debido proceso y de los derechos territoriales de las comunidades indígenas accionantes. En cuanto a la afectación de los derechos territoriales étnicos, el Ministerio Público considera relevante que en el presente caso se encuentre una salida que permita el reconocimiento de los derechos que les asisten al pueblo cofán de Villanueva y Bocana de Luzón, así como a la comunidad negra de Villa Arboleda.

Este caso constituye una oportunidad para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la necesidad de que los derechos de las comunidades étnicas que habitan los territorios rurales del país, y cuyos derechos territoriales han sido históricamente vulnerados al punto de poner sus culturas en riesgo de exterminio, sean maximizados a través de los procedimientos administrativos y judiciales. El caso bajo estudio resulta, además, expresivo de la situación institucional en materia de la protección de los derechos territoriales étnicos, que motivó el diagnóstico de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, para cuya secretaría técnica indígena el país afronta un estado de cosas inconstitucional. La desprotección de estos derechos agudiza la vulnerabilidad que padecen los pueblos indígenas y plantea una advertencia sobre la necesidad de que el Estado adopte medidas de política pública y administrativas suficientes para superar el rezago en la atención a las solicitudes de protección territorial de los pueblos étnicos de Colombia en un plazo razonable. Un llamado de atención contundente merece la negligencia de parte de la Agencia Nacional de Tierras, no solo por la falta de respuesta oportuna a los derechos de petición de información ciudadana y la desatención de las órdenes judiciales, sino también y, sobre todo, por la falta de diligencia en el trámite de los procesos étnicos a su cargo.

Finalmente, este caso constituye una oportunidad para reconocer, a través de los mecanismos de reparación, los desafíos que plantean los contextos interculturales como el estudiado y la oportunidad de promover para ellos, soluciones que armonicen derechos y propendan por el restablecimiento de las condiciones territoriales necesarios para garantizar la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas y las comunidades negras de Colombia. Además, permitirá enfatizar los elementos del marco de justicia transicional que protege a las víctimas del conflicto, y recordar que las facultades constitucionales habilitan al juez especializado en restitución de tierras para encontrar escenarios de armonización de derechos territoriales, que permitan reconocer dinámicas territoriales complejas, y que sean capaces de potenciar las relaciones de hermandad y armonía que las comunidades indígenas y afro han sostenido históricamente en los territorios.

**Referencias**:

Comisión Nacional de Territorios Indígenas (2019). *Informe: estado de cosas inconstitucional de los derechos territoriales de los pueblos indígenas*.

Recuperado de https://issuu.com/comunicacionescnti/docs/ estado\_de\_cosas\_inconstitucional\_de\_los\_derechos\_t

1. Ver por ejemplo: T-188 de 1993, T-433 de 2011, T-680 de 2012, T-009 de 2013, T-387 de 2013, T- 397 de 2014, T-461 de 2014, T-661 de 2015, T-117 de 2013, T-737 de 2017, T-011 de 2019, entre otras. [↑](#footnote-ref-1)