

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Segunda de Revisión

T- 247 DE 2023

Referencia: Expediente T-9.076.797

Acción de tutela interpuesta por el Resguardo Indígena Cañamomo-Lomapieta y otros, contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros.

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D. C., siete (07) de julio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

ANTECEDENTES

Acción de tutela

1. *Presentación general de la acción de tutela.* El 9 de septiembre de 2022, el gobernador del Resguardo Indígena Cañamomo-Lomapieta y otras 9 autoridades tradicionales¹ formularon acción de tutela en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Comité Técnico Nacional de Bioseguridad, los departamentos de Caldas, Cauca, Huila y Tolima; y los municipios de Riosucio y Supia (Caldas), Santander de Quilichao, Caldono, Piendamó y La Vega (Cauca), Nátaga, La Plata, Íquira (Huila), Natagaima y Coyaima (Tolima).

¹ (1) Resguardo Cañamomo-Lomapieta de los municipios de Riosucio y Supia, Caldas; (2) Resguardo Llano Buco (Bukj Ukue) de los municipios de Nátaga y Tesalia, Huila; (3) Resguardo Río Negro del municipio de Iquira, Huila; (4) Resguardo La Gaitana del municipio de La Plata, Huila; (5) Resguardo La Estación Talaga del municipio de la Plata, Huila; (6) Resguardo Palma Alta del municipio de Natagaima, Tolima; (7) Resguardo de San Miguel del municipio de Natagaima, Tolima; (8) Resguardo Lomas de Guaguarco del municipio de Coyaima, Tolima; (9) Resguardo Hilarquito del municipio de Coyaima, Tolima; y (10) la Representante Legal del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC.

2. Para los demandantes, coexiste una amenaza inminente y latente de los derechos fundamentales a la autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al ambiente sano, a la salud humana, al acceso a información pública y a la participación efectiva, que pone en grave riesgo su existencia física y cultural como pueblos étnicamente diferenciados. La afectación a los derechos fundamentales está sustentada en la presunta falta de suficiencia y eficacia de las medidas estatales dirigidas a proteger las semillas nativas y criollas de maíz en territorios indígenas, que constituyen una fuente real y significativa de la alimentación de las comunidades accionantes, de su relacionamiento con la tierra y su forma de vida, así como de las prácticas culturales que históricamente han conservado. En especial, llamaron la atención sobre los riesgos o efectos adversos producidos por variedades de maíz genéticamente modificadas, cultivadas cerca o en cultivos tradicionales. A continuación, se presentarán los elementos relevantes del caso que soportan la solicitud constitucional y configuran la contextualización del problema jurídico expuestos en el curso del proceso².

3. *Las medidas adoptadas por el Estado colombiano para los cultivos genéticamente modificados.* Los accionantes señalaron que el Estado, a través del Instituto Colombiano Agropecuario (en adelante, ICA) adoptó las recomendaciones del Comité Técnico Nacional de Bioseguridad (en adelante, CTNBio) para Organismos Genéticamente Modificados (en adelante, OGM, OGMs o GMs), relativas a autorizar la siembra de cultivos genéticamente modificados en el país, siempre que contarán con un plan de bioseguridad y seguimiento que garanticen un uso seguro de estas tecnologías. Recientemente, el ICA emitió una nueva regulación, la Resolución 072221 de 2020, «Por medio de la cual se implementa el plan de bioseguridad y seguimiento para siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados con resistencia a plagas objetivo de la tecnología y/o tolerancia a la aplicación de herbicidas»³.

4. En su artículo 1º, dicho acto administrativo establece como objetivo general del plan de bioseguridad y seguimiento «retrasar el desarrollo de resistencia y mitigar el flujo de genes que puedan llegar a tener efectos para la diversidad biológica». El artículo 4º de la resolución en mención fijó entre sus objetivos específicos: «mitigar el flujo de genes de cultivos genéticamente modificados hacia variedades criollas y/o especies compatibles sexualmente mediante estrategias de aislamiento». Por esta razón, las comunidades indígenas llamaron la atención sobre la decisión del ICA de establecer en dicha normatividad dos medidas de aislamiento dirigidas a proteger, en criterio de los actores, las semillas nativas y criollas de pueblos indígenas. La primera, **«las siembras de maíz genéticamente modificado no se pueden hacer en áreas reconocidas como resguardos indígenas y se siembran siempre dejando como mínimo**

² Cada consideración expuesta en la presente descripción de la acción de tutela tiene como fundamento los hechos y el material probatorio incluido en el expediente judicial identificado con el número T-9.076.797., a partir de la descripción de la situación o posibles afectaciones expuestas por los demandantes, las respuestas de las autoridades demandadas, los intervinientes y los fallos de las autoridades judiciales de primera y segunda instancia.

³ Con anterioridad, el ICA emitió la Resolución 2894 de 2010, a través de la cual implementó el Plan de Manejo, Bioseguridad y Seguimiento para siembras controladas de maíz genéticamente modificado. Este marco se modificó posteriormente mediante la Resolución 072221 de 2020.

300 metros de distancia de cultivos de maíces de variedades criollas»⁴. La segunda, «el aislamiento también puede establecerse por diferencia en el tiempo de floración, el cual debe ser superior a 15 días»⁵.

5. *La ineficacia e insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado Colombiano.* Para los accionantes, el Plan de Bioseguridad y Seguimiento diseñado para controlar la siembra de maíz genéticamente modificado, particularmente las medidas de aislamiento dispuestas por las autoridades gubernamentales han resultado ineficaces e insuficientes para proteger las áreas reconocidas como resguardos indígenas. Para soportar esta consideración, los actores reseñaron que la Alianza por la Agrobiodiversidad, junto con organizaciones indígenas, entre ellas los resguardos que hacen parte de la acción de tutela, adelantaron varias pruebas InmunoStrip⁶ en los departamentos de Tolima, Huila, Cauca y Caldas para monitorear el estado de sus semillas criollas y nativas de maíz. Aseveraron que los resultados obtenidos de las pruebas técnicas arrojaron variedades vegetales tradicionales de maíz contaminadas con maíz genéticamente modificado, particularmente Roundup Ready (RR-tolerante al glifosato) y maíz Yieldgard (BT- residente a plagas de tallo), de acuerdo con los siguientes datos principales⁷:

Región	Organización Indígena	Resultado RR en maíces criollos	Resultado BT en maíces criollos	Observaciones
Caldas	Cañamomo	+7	+7	7 variedades criollas de 38
Cauca	CRIC	+1	+1	1 variedad criolla de 41
Huila	CRIHU	+6	+1	6 variedades criollas de 34
Tolima	CRIT ACIT	+10	+10	50% de las variedades

Elaboración propia con datos proporcionados por los demandantes.

6. Para los accionantes, los resultados de las pruebas InmunoStrip han demostrado la ineficacia e insuficiencia de la acción estatal, considerando que: (i) la medida de aislamiento de 300 metros consagrada en el Plan de Biodiversidad y Seguimiento a OGM no ha impedido el entrecruzamiento natural de las parcelas vecinas, a través de la polinización cruzada; (ii) coexisten distintas fuentes de contaminación genética no valoradas, tal y como sucede con la venta de semillas certificadas sin control respecto de material genéticamente modificado que entra a los territorios indígenas o la importación de variedades sin control de segregación o etiquetado; (iii) la entrega de semillas de maíz a comunidades indígenas en proyectos gubernamentales, como sucede con el

⁴ Anexo 1 de la Resolución 072221 de 2020.

⁵ Anexo 1 de la Resolución 072221 de 2020.

⁶ Según los accionantes, las pruebas técnicas InmunoStrip, marca Adgia, son producidas por un proveedor de Estados Unidos y por las autoridades competentes en materia de bioseguridad y seguimiento a OGM. En su desarrollo, explicaron, aplicaron los protocolos y los procedimientos técnicos requeridos por el fabricante y, adicionalmente, fueron supervisadas por personas expertas. De acuerdo con las actas de resultados, el proceso de registro y la cadena de custodia aportada por los accionantes, las pruebas InmunoStrip puntualmente detectan la presencia de organismos modificados genéticamente o bacterias, virus u hongos en las plantas.

⁷ En el mismo sentido, los demandantes refirieron que en el Informe de Gestión de la vigencia 2020, el ICA señaló la detección de eventos transgénicos en el 65,5% de las muestras analizadas, que corresponde a muestras tanto de algodón como de maíz (Página 70).

programa de fomento agrícola, sin controles sobre semillas de maíz GM; y (iv) la falta de monitoreo y seguimiento de eventos transgénicos en muestras de semillas de maíz en resguardos indígenas, como lo ordena la Resolución 072221 de 2020. A la fecha de la presentación de la acción de tutela, los accionantes insistieron en que los estudios sobre el impacto de la semilla de maíz GM en territorios indígenas eran técnica y económicamente asumidas por las propias comunidades étnicas.

7. *Las afectaciones a los derechos fundamentales alegadas por los accionantes.* Debido a la insuficiencia y falta de eficacia de las medidas estatales, las comunidades indígenas demandantes aseveraron que el maíz criollo y nativo sufre una grave amenaza por la pérdida o reemplazo producida por variedades híbridas y transgénicas, que pone en riesgo su propia existencia física y cultural como pueblos étnicamente diferenciados y afecta las semillas que, por un largo tiempo, han sido la base de su alimentación y subsistencia.

7.1. Sobre el *derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas*, los actores expusieron que, ante la necesidad de conservar y proteger sus semillas tradicionales de maíz, han implementado distintas estrategias en los territorios colectivos, tales como campañas pedagógicas y de rescate, casas de semillas, formación de custodios y guardianes, así como el seguimiento a la conservación de las semillas criollas mediante pruebas técnicas. Además, algunos resguardos se han declarado «Territorios Libres de Transgénicos»⁸. A pesar de estas iniciativas, en criterio de los accionantes, la falta de controles sobre variedades genéticamente modificadas ha limitado ostensiblemente su capacidad para decidir por ellos mismos su relacionamiento con el entorno, su modelo de desarrollo agrícola, la manera en la que autónomamente deciden cómo alimentarse, subsistir o fundamentar su propia economía. Los accionantes sostuvieron *daños a las prácticas socioeconómicas* por el impacto de la contaminación genética que, a su juicio, se ve reflejado en la reducción de las posibilidades de intercambio de su maíz criollo, el desestimulo de la siembra y cuidado de las semillas y, con ello, la alteración de la lógica de reserva tradicional de las semillas, base de todas sus formas y saberes en cuanto a la agricultura y a la producción artesanal de maíz.

7.2. En lo que se refiere al *derecho a la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas*, los actores hicieron referencia a la centralidad que para las etnias Pijao, Nasa, Misak, Yanacuna y Embera tiene el maíz criollo y nativo. Afirmaron que la permisión de siembras de maíz transgénicos sin control en zonas cercanas o en territorios indígenas, desconoce a una minoría étnica y cultural organizada y regulada mediante prácticas culturales tradicionales; les impide conservar sus tradiciones y costumbres; y proteger su cosmovisión con relación a la vida, a las semillas y a la naturaleza. Los demandantes señalaron un *daño espiritual y cultural* representando en, de una parte, el hecho de que la

⁸ Los accionantes explicaron que los Territorios Libres de Transgénicos son zonas declaradas por comunidades indígenas que tomaron la decisión autónoma e independiente para ejercer el control y la protección local de sus territorios, de sus semillas criollas y de sus sistemas tradicionales de producción. Precisaron que la iniciativa surgió en el año 2005 en el Resguardo de San Andrés de Sotavento del pueblo Zenú. Posteriormente, otras comunidades indígenas de varias regiones del país adoptaron decisiones similares, entre ellas los Resguardos Cañamomo-Lomapieta e Iquira, demandantes en la presente causa.

semilla del maíz es un cultivo milenario que caracteriza su propia existencia. De otra, con la contaminación del maíz, se han afectado las tradiciones de las comunidades en torno a su alimentación, los rituales de siembra, desyerbe y cosecha y, en esencia, su propia tradición.

7.3. Respecto del *derecho a la conservación y protección del medio ambiente en territorios indígenas*, los demandantes insistieron en la afectación a la «diversidad biológica» y desprotección de «bienes bioculturales fundamentales» conservados, mejorados o intercambiados mediante conocimientos tradicionales. Los demandantes afirmaron que el *daño medioambiental y cultural* existe porque si bien en Colombia sobreviven 30 razas de maíz, hay decenas de variedades nativas y criollas que se protegen por los pueblos indígenas. Sostuvieron que ni el Gobierno Nacional ni las autoridades territoriales han adoptado medidas encaminadas a proteger el patrimonio biocultural de las comunidades indígenas. En consecuencia, el daño se representa en la pérdida de biodiversidad, que los hace más vulnerables a la hambruna y al progresivo menoscabo de su soberanía alimentaria.

7.4. En relación con los *efectos para la salud humana*, los actores adujeron que no existen estudios de bioseguridad concluyentes que evalúen las afectaciones de las semillas y alimentos transgénicos de maíz en territorios indígenas. Sin embargo, hicieron referencia a estudios científicos o literatura⁹ que presumiblemente pone en evidencia que los alimentos GM son alergénicos y provocan cambios nutricionales no intencionados en la salud humana. Entre los riesgos a la salud humana, los demandantes expusieron que: (i) la toxina BT en los cultivos puede ser alergénica; (ii) el proceso de transformación genética puede provocar efectos mutagénicos que pueden alterar o trastornar la estructura y el funcionamiento de los genes; (iii) los cultivos GM que toleran herbicidas pueden aumentar los residuos tóxicos de glifosato y otros herbicidas en los alimentos que provienen de esta tecnología y generar mayores niveles de contaminación; (iv) la probabilidad de adquirir resistencia a antibióticos, proveniente de alimentos GM que utilizan marcadores genéticos de resistencia a antibióticos; y (v) el debilitamiento del sistema inmunológico y daños a órganos internos asociados al consumo de alimentos transgénicos. Dado que la calidad medioambiental es una condición mínima para el ejercicio del derecho a la salud de los pueblos indígenas, los actores proponen que, en aplicación del

⁹ Entre la literatura especializada, los demandantes citan los siguientes documentos // Benbrook. Charles M. 2016. Tendencias en el uso de herbicidas con glifosato en los Estados Unidos y en el mundo. Ciencias Ambientales Europa // Brookes Graham y barfoot, Peter. 2020. Impactos ambientales del uso de cultivos genéticamente modificados. 1996-2013: Vol. 11, 2020, (3): 140-153. Feb. 2020. // Cuhra M. 2015. Review of GMO safety assessment studies: glyphosate residues in Roundup Ready crops are an ignored issue. Environ Sci Eur 27:20. // Rossi, Martín. 2020. Antología Toxicológica del Glifosato +1000, 5ta Edición. // Grupo Semillas. 2019. Cultivos transgénicos en Colombia. Impactos ambientales y socioeconómicos. // Gaupp-Berghausen M, Hofer M, Rewald B, Zaller JG. 2015. Glyphosate-based herbicides reduce the activity and reproduction of earthworms and lead to increased soil nutrient concentrations. // Gilles Ferment, Leonardo Melgarejo, Gabriel Bianconi Fernandes, Jos. Maria Ferraz. 2017. Transgenic Crops, hazards, and uncertainties // Gundula Azeez y Coilín Nunan. 2011. Cultivos transgénicos, efectos en la salud. Revision de Soil Association // International Agency for Research on Cancer. 2015. IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides. // Séralini G.E, et al. 2012. Long term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize. Food Chem Toxicol. 2012 Nov; 50 (11) // Sustainablepulse. 2020. Los herbicidas a base de glifosato desencadenan la pérdida de biodiversidad.

principio de precaución, se adopten medidas urgentes para evitar la liberación de semillas y alimentos transgénicos en Colombia.

7.5. En lo que tiene que ver con el *derecho a la información y a la participación de las comunidades indígenas en los asuntos medioambientales que les interesan*, sostuvieron que las comunidades no pueden tomar acciones concretas para protegerse del potencial riesgo de los cultivos de maíz GM en territorios indígenas, puesto que solo encuentran información parcial relacionada con la necesidad de medidas de bioseguridad y seguimiento. Tampoco el ICA tiene bases de datos disponibles al público sobre la ubicación de los cultivos transgénicos que se siembran cerca de territorios indígenas o los planes de manejo de bioseguridad que se han implementado para las siembras comerciales de maíz GM. Los accionantes aseveraron que los informes de bioseguridad y los documentos de evaluación del riesgo se encuentran protegidos por secreto comercial o industrial y sus solicitudes correlacionadas se han negado¹⁰. En consecuencia, expresaron que la falta de información completa y suficiente sobre los efectos del maíz GM en territorios indígenas, constituye uno de los obstáculos más importantes que en la actualidad tienen los demandantes para asegurar la protección de sus semillas nativas y criollas de maíz.

8. *Pretensiones de la acción de tutela*. En consecuencia, los accionantes solicitaron a las autoridades nacionales y territoriales demandadas: (i) cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales de respetar y proteger a los pueblos indígenas, a través de políticas adecuadas que propendan por la protección de las semillas nativas y criollas de maíz y con ello se evite efectivamente el ingreso de OGMs en los territorios indígenas. Adicionalmente, exigieron: (ii) reforzar las medidas de bioseguridad y seguimiento adoptadas en la Resolución del ICA 072221 de 2020 o adoptar nuevos mecanismos eficaces para el control de las semillas de maíz transgénico en territorios indígenas; (iii) implementar estrategias que garanticen la protección y conservación de las semillas nativas y criollas de maíz; (iv) establecer un inventario de semillas criollas de maíz y que, con base en los análisis y estudios de eventos transgénicos, se realice la correspondiente restitución de todas las variedades que han sido contaminadas; (v) adoptar acciones concretas -como ejercicios de monitoreo, detección de eventos transgénicos y seguimiento a cadenas de importación, suministro y venta- para controlar las semillas transgénicas que se introducen en los territorios indígenas; (vi) proceder a la entrega inmediata y completa de información pública relacionada con estudios de bioseguridad y que la misma se socialice con las comunidades, en especial sobre sus posibles riesgos e impactos en la salud humana y el medio ambiente; y (vii) el acompañamiento a las comunidades indígenas accionantes en el proceso de restablecimiento de sus derechos fundamentales.

¹⁰ Sobre el particular, los demandantes informaron que el ICA tiene en su poder información fundamental relacionada con la identificación, determinación y evaluación de posibles efectos adversos de los organismos vivos modificados en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica. Sin embargo, esta información no está disponible para la comunidad general, menos para la población indígena, o se encuentra desactualizada.

Trámite de la acción de tutela

9. *Admisión de la acción de tutela y respuesta de las entidades demandadas.*
El 12 de septiembre de 2022, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bogotá admitió la tutela y ordenó trasladarla a la parte demandada. Las entidades accionadas respondieron en los siguientes términos:

Entidad	Respuesta
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	El ministerio solicitó declarar su falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que, de conformidad con el artículo 5° del Decreto 4765 de 2008, las pretensiones de los actores son de competencia del ICA.
Ministerio del Interior	La Oficina Asesora Jurídica del ministerio igualmente solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y las acciones de la entidad.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	La entidad expuso la falta de legitimación en la causa por pasiva porque las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural están definidas de manera taxativa en el artículo 3° del Decreto 1985 de 2013, y ninguna se vincula con las pretensiones de los actores. Además, la entidad indicó que no tenía conocimiento de planes de seguimiento realizados sobre los territorios indígenas con el fin de validar si las semillas de maíz fueron contaminadas. Con todo, aclaró que se pondría en contacto con la parte demandante y adoptaría algunas medidas al respecto.
ICA	El ICA manifestó que no está probada la afectación de los derechos fundamentales alegados por los demandantes. Para soportar esta aseveración, expuso que: (i) cumple con normas internacionales para la autorización de OGM, que incluye la evaluación de riesgos y pruebas de bioseguridad con los respectivos seguimientos, los cuales se publican en el Sistema Único de Consulta Pública, por si existe algún tipo de objeción; (ii) no existen estudios validados y soportados científicamente (incluidas estadísticas internacionales) que demuestren las afectaciones al ambiente y a la salud humana por la liberación de los OGMs; y (iii) las brigadas de control a la comercialización de semillas se realizan sobre mejoramiento genético (convencional o a través de biotecnología moderna) y no sobre semillas tradicionales, criollas o regionales. Por lo tanto, no existe una afectación directa al patrimonio alegado por los actores.
Gobernación de Caldas	La entidad territorial solicitó la desvinculación del trámite de la tutela porque no tiene competencia legal para determinar el origen y procedencia de las semillas OGM en territorios indígenas.
Gobernación de Tolima	La entidad territorial solicitó la desvinculación del trámite de la tutela porque, de acuerdo con la Ley 2200 de 2022, las funciones de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario tienen como actividad principal el desarrollo agropecuario y no el seguimiento a cultivos OGM.
Gobernación del Huila	La entidad territorial manifestó que no vulneró los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, puesto que ha implementado programas y proyectos con enfoque diferencial étnico.
Gobernación del Cauca	La entidad territorial solicitó negar la acción de tutela porque no se probó su responsabilidad en las conductas o presuntas omisiones alegadas por los demandantes, como tampoco se acreditó la falta de idoneidad de los mecanismos judiciales ordinarios.
Municipio de Supia	La entidad territorial requirió su desvinculación del trámite de la tutela porque, de conformidad con el Decreto 4762 de 2008, el ICA es la

	institución responsable de garantizar la protección y conservación de las semillas criollas y nativas de los pueblos indígenas.
Municipio de Piendamó	La entidad territorial aseveró que la acción de tutela no cumple con los requisitos de procedencia debido a que no demostró el agotamiento previo de la acción de cumplimiento y/o derechos de petición ante las instituciones demandadas.
Municipio de Yocaima	El ente territorial expuso la idoneidad de la acción popular para salvaguardar los derechos colectivos alegados por las comunidades demandantes y, por lo tanto, la inviabilidad de la acción de tutela.
Municipio de La Vega	La entidad territorial declaró la ausencia de legitimación en la causa por pasiva, ya que el problema constitucional que se discute supera el marco de sus competencias constitucionales o legales.
Municipio de La Plata	La entidad territorial aseveró su falta de legitimación en la causa por pasiva al no existir una relación jurídica sustancial entre todos los demandantes y el municipio.

10. *Sentencia de tutela de primera instancia.* El 21 de septiembre de 2022, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bogotá declaró la improcedencia de la acción de tutela. El despacho argumentó que los accionantes no acudieron previamente a la acción popular, la cual constituye el mecanismo idóneo y eficaz para promover la defensa de sus derechos colectivos. Tampoco acreditaron la inminencia y gravedad del daño, así como la conexidad de la situación jurídica con la necesidad de protección de sus derechos fundamentales.

11. *Impugnación.* El 27 de septiembre de 2022, la parte accionante insistió en que el escenario de desprotección planteado respecto de los pueblos indígenas. Indicó que afecta gravemente sus derechos fundamentales, genera una amenaza latente de sus formas de vida y de su legado cultural sobre la alimentación y, por lo tanto, de las características que los definen como grupos étnicos minoritarios sujetos de especial protección constitucional. Adujeron que la falta de protección de sus semillas nativas y criollas y, al mismo tiempo, la contaminación generada por la liberación de organismos genéticamente modificados, sin un control efectivo sobre las tierras y territorios indígenas, agudiza el riesgo de extinción cultural que se cierne sobre ellos y pone en grave riesgo incluso su propia pervivencia alimentaria. Aseveraron que las actuaciones administrativas realizadas precedentemente a la acción de tutela han resultado ineficaces; y la acción popular tardaría un promedio de 10 años lo cual carece de eficacia ante el riesgo de pérdida biocultural que se alega respecto de variedades vegetales que son fuente de alimentación diaria de la población demandante.

12. *Sentencia de tutela de segunda instancia.* El 12 de octubre de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Segunda de Decisión Civil de Bogotá, confirmó la sentencia de primera instancia. La Sala sostuvo que: (i) de conformidad con lo previsto en el artículo 6.1. del Decreto 2591 de 1991, los accionantes no cumplieron con el requisito de subsidiariedad, dado que no acudieron a la acción popular para reclamar la protección de derechos colectivos; ni (ii) demostraron que eran las personas directa y realmente afectadas en sus derechos fundamentales. Para la autoridad judicial, «los accionantes en este caso son varios resguardos indígenas, que integran una

comunidad, situación que descarta la individualización de una persona en particular, y en ese mismo sentido, la orden que se solicita al resarcimiento de una garantía fundamental». Además, (iii) de acuerdo con el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, podrían solicitar la nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución 072221 de 2020 expedida por el ICA.

Actuaciones en sede de revisión ante la Corte Constitucional

13. *Selección y reparto.* La Sala de Selección de Tutelas Número Doce¹¹ del 2022 escogió la acción constitucional para trámite de revisión, con fundamento en los criterios objetivos de «asunto novedoso y necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial»; subjetivos de «urgencia de proteger un derecho fundamental y la necesidad de materializar un enfoque diferencial»; y complementario de «pronunciamiento de instancias internacionales».

14. *Autos de pruebas y de suspensión de términos*¹². Durante el trámite de revisión, el magistrado sustanciador decretó pruebas con el fin de recabar información sobre: (i) las afectaciones alimentarias, socioeconómicas y culturales que los demandantes alegaron -de manera directa y concreta- respecto del déficit de protección de variedades vegetales de maíz nativas y criollas; (ii) la regulación vigente respecto del consumo directo y/o producción de organismos genéticamente modificados, especialmente de variedades vegetales de maíz; y (iii) las competencias que tiene el Estado que podrían incidir en la necesidad de protección de las semillas criollas y nativas de los pueblos indígenas, como parte de su derecho a subsistir como grupo culturalmente diferenciable.

15. Adicionalmente, el despacho invitó a diferentes instituciones públicas y privadas que asesoran, acompañan, monitorean e investigan el tema, para que rindieran concepto sobre las posibles dificultades que podrían existir en Colombia para la investigación, vigilancia y seguimiento a la utilización segura de organismos genéticamente modificados, así como las presuntas barreras o circunstancias específicas que pueblos y comunidades indígenas reclaman respecto de variedades vegetales propias. Por último, debido a situaciones de orden público en los territorios indígenas y solicitudes de prórroga para la presentación de las intervenciones, la Sala suspendió los términos del proceso para mejor proveer.

16. *Respuesta de la parte accionante.* A través de despachos comisorios, la Corte Constitucional decretó la práctica de declaraciones de parte a cada uno de los representantes legales de las comunidades y organizaciones indígenas demandantes, así como la realización de inspecciones judiciales a los resguardos indígenas. En su conjunto, las comunidades plantearon, a través de declaraciones juramentadas ante autoridades judiciales comisionadas, afectaciones directas, concretas y actuales por la presunta falta de protección de

¹¹ Conformada por los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Antonio José Lizarazo Ocampo.

¹² Autos del 13 y 28 de febrero, 6 de marzo y 25 de abril de 2023.

sus semillas nativas y criollas, especialmente de variedades de maíz, que hacen parte de sus tradiciones, pero además aseveran que son fuente significativa de su alimentación y subsistencia mínima.

PRIMERO		
Resguardo Cañamomo-Lomaprieta		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Riosucio y Supia, Caldas. 4877 hectáreas	Resguardo de origen colonial de 1540, con título colonial de 1627 y escritura pública de 1953.	22.675 habitantes, 8.406 familias, 11.124 hombres y 11.541 mujeres
Razas de maíz	La comunidad está organizada a través de médicos tradicionales y custodios que en la actualidad están en proceso de protección de sus semillas nativas y criollas de maíz. Sin embargo, diversas variedades se han perdido y otras están en riesgo por la contaminación con variedades GM. Ante los jueces comisionados, los accionantes aseveraron que tienen 7 variedades de maíz en riesgo, especialmente: (1) maíz blanco, (2) maíz pulga, (3) maíz común y (4) maíz diente de caballo.	
Afectaciones alimentarias	La semilla de maíz está presente desde el origen de la comunidad indígena. Es un alimento esencial para las familias, dado que tiene presencia en parte importante de su gastronomía. Además, la siembra de maíz impacta su soberanía alimentaria, en la medida que es la fuente básica de su alimentación.	
Afectaciones socioeconómicas	La venta de semillas comerciales y OGM impacta la manera en que cultivan y producen autónomamente sus semillas, toda vez que no tienen la fertilidad para garantizar nuevos cultivos e, igualmente, afecta gravemente la pureza de las semillas propias utilizadas para el cultivo y el trueque de alimentos.	
Afectaciones bioculturales	Tienen dos rituales de semillas de maíz al año. Uno en marzo y otro en octubre. Estos se relacionan con las prácticas ancestrales asociadas a las temporadas de desyerbe, siembra y cosecha.	
Participación o acceso a información	Tenían conocimiento parcial del sistema público de acceso a información del ICA, pero nunca pudieron utilizarlo. No sabían cómo manejarlo, ni cómo presentar peticiones o reclamos respecto de la contaminación genética encontrada en variedades criollas o nativas.	
Implicaciones a la salud	No tienen identificados casos o situaciones específicas por el consumo de OGM. Le preocupa a esta comunidad posibles efectos en la salud humana.	
Acciones judiciales o solicitudes	No han presentado acciones populares, ni de cumplimiento ni nulidad. Consideran que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y efectivo por la representación que en el territorio tiene este recurso constitucional, y por la incidencia que tiene este tema para su propia subsistencia física y cultural. No obstante, manifestaron que han realizado diferentes acciones administrativas y de gobierno propio para la protección de sus semillas. Entre ellas, desde diciembre de 2013 radicaron ante el ICA solicitudes para determinar el flujo de maíz genéticamente modificado en su resguardo; sin embargo, la respuesta era que no tenían recursos ni elementos de trabajo contemplados en cada vigencia fiscal para adelantar labores de seguimiento en territorios indígenas. Posteriormente, en el año 2019, realizaron una declaración de territorios libre de transgénicos, comunicada a entidades de orden nacional y territorial, sin respuesta concreta de las entidades del Estado. Como resultado de las últimas pruebas InmunoStrip, el 3 de diciembre de 2021 radicaron el último derecho de petición, solicitando información sobre los estudios y medidas adelantadas para evitar el cruce de las semillas nativas y genéticamente modificadas. El 19 de enero de 2022, el ICA respondió mencionando la autorización de siembra de organismos vivos modificados y algunas acciones generales adelantadas respecto de posibles riesgos identificados.	

SEGUNDO		
Resguardo Llano Buco		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Nátaga, Huila	2005	113 familias y 482 personas
Razas de maíz	Según diagnóstico comunitario, la comunidad demandante cuenta con 10 razas de maíz criollo en riesgo inminente de contaminación producto de cultivos GM cerca o al interior del territorio indígena: (1) maíz amarillo grande de montaña, (2) maíz blanco cristal de montaña, (3) maíz capio Kutx wajwa; (4) maíz pintado; (5) maíz negro; (5) maíz rojo mocho; (6) maíz amarillo temprano; (7) maíz diente de mula; (8) maíz amarillo tres mesuna; (9) maíz granadillo y (10) maíz capio blanco.	
Afectaciones alimentarias	El maíz es la principal fuente de alimentación de la comunidad. Es utilizado en todos los espacios de viviendas culturales y familiares: mingas comunitarias y de pensamiento, trabajos comunitarios, en espacios de armonización, rituales, ceremonias. También es la base para la producción de las bebidas que los agricultores utilizan en el campo, en ceremonias o rituales.	
Afectaciones socioeconómicas	La pérdida de estos tipos de maíz limita los procesos de armonización dentro del territorio, el trabajo de rescate de las semillas a través de trueques locales y regionales, así como la posibilidad de realizar siembras de distintas variedades vegetales de maíz, que son la base de sus formas de economía y subsistencia.	
Afectaciones bioculturales	Impacta las épocas de siembra, desyerbe y cosechas realizadas entre febrero y septiembre de cada año, a través de las cuales realizan distintos rituales de agradecimiento a la madre tierra.	
Participación o acceso a información	No tienen conocimiento del Sistema Único de Consulta Pública del ICA para presentar solicitudes u objeciones sobre OGM, ni de escenarios donde puedan expresar sus inquietudes por el uso incontrolado de este tipo de semillas en territorios colectivos.	
Implicaciones a la salud	No cuentan con la capacidad técnica ni conocimiento para realizar actividades de monitoreo o seguimiento a eventos OGM, pero conocen de los posibles riesgos potenciales para la salud humana.	
Acciones judiciales o solicitudes	El Territorio de Llano Buco, como órgano territorial especial, no ha radicado otra acción judicial relativa a la protección de semillas de maíz criollas y nativas o los posibles riesgos por el uso de OGM.	

TERCERO		
Resguardo Rionegro Iquira		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Iquira, Huila	2003	2.455 personas y 640 familias, 1.117 menores de edad y 122 adultos mayores
Razas de maíz	De acuerdo con la evaluación realizada junto con la Alianza por la Agrodiversidad, exponen la pérdida progresiva de saberes tradicionales en relación con la producción, conservación y mejoramiento de sus semillas nativas y criollas. Ante el juez comisionado, la parte demandante señaló la pérdida cultural de 7 tipos de semillas autóctonas: (1) maíz pintado variedad 3, (2) maíz amarillo, (3) maíz blanco siesmesuno, (4) maíz amarillo sietemesuno, (5) maíz pintado variedad 1, (6) maíz capio y (7) maíz pintado variedad 2.	
Afectaciones alimentarias	El resguardo expresó que ha perdido totalmente variedades de maíz criollo y nativo, entre ellas, el maíz blanco siesmesuno. Esto impacta su alimentación porque el maíz es uno de los principales cultivos de la comunidad y base de sus preparaciones alimenticias diarias.	
Afectaciones socioeconómicas	La falta y/o pérdida progresiva de sus semillas nativas y criollas limita las prácticas de siembra, limpieza y recogida de las semillas, que realizaban de forma tradicional, así como la participación en mingas comunitarias. Sin semillas propias se ven excluidos de procesos sociales o actividades relacionadas con la selección de las semillas o trueques.	
Afectaciones bioculturales	El maíz modificado no permite realizar actividades asociadas a la conservación de semillas para futuros cultivos ni rituales de cosecha porque	

	están diseñados para una única producción. De esta manera, tampoco se pueden utilizar en tratamientos medicinales.
Participación o acceso a información	Expresan que no han tenido apoyo, asesoría ni información sobre el uso de OGM, menos aún conocimiento acerca de un Sistema Público de Acceso a Información sobre OGMs. Las actividades son comunitarias y con apoyo de cooperación internacional, a través de trabajos regionales asociados a diseñar mecanismos para la autoprotección de sus semillas.
Implicaciones a la salud	No han advertido malformaciones genéticas u otras enfermedades por el consumo de OGM; sin embargo, existe contaminación genética de sus semillas de maíz propias.
Acciones judiciales o solicitudes	Han presentado solicitudes ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como ante el ICA, a través de organizaciones regionales indígenas, pero no han radicado otros mecanismos judiciales.

CUARTO		
CRIC		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Cauca	Creación 1971 y reconocimiento 1989	139 territorios indígenas, 308.000 personas y 42.000 menores de edad.
Razas de maíz	De acuerdo con estudios comunitarios y con el apoyo de cooperación internacional, durante varios años han realizado procesos de rescate y conservación de semillas nativas y propias, especialmente de maíz. Manejan 30 variedades tradicionales, de las cuales se han podido reconocer como propias siete, cuyas variedades están contaminadas genéticamente o corren un riesgo inminente, ante la falta de controles efectivos y apoyo del Estado.	
Afectaciones alimentarias	Las afectaciones alimentarias están determinadas por la pérdida de cultivos propios de maíz, la dependencia progresiva de proyectos estatales que entregan semillas comerciales sin respetar la autonomía de los pueblos indígenas y la pérdida progresiva de sus variedades vegetales de maíz.	
Afectaciones socioeconómicas	Las semillas de maíz son un bien fundamental para las comunidades indígenas porque les permiten ejercer su autonomía y gobierno propio. De ahí que, ante la pérdida progresiva de las mismas hayan implementado mecanismos de conservación como el banco de semillas; sin embargo, resultan insuficientes ante la rápida extensión y propagación de los cultivos OGM.	
Afectaciones bioculturales	Las semillas las utilizan en el “Saquelo”, época de siembra, donde se potencializan las semillas, a través de sabedores ancestrales. No obstante, todas las prácticas se están perdiendo por el ingreso de semillas comerciales y OGM sin control o ejercicios de consulta previa. Esto se debe fundamentalmente a que este tipo de semillas acaban con cualquier ritual o tradición en torno a la conservación de especies, debido a que están diseñadas para un solo cultivo. Una semilla OGM es para un solo cultivo, una semilla nativa es para la conservación y utilización perenne.	
Participación o acceso a información	No han recibido ayuda del Estado, ni información específica sobre el uso de OGM y los impactos en la diversidad de sus semillas nativas y criollas.	
Implicaciones a la salud	No pueden demostrar que existan personas con malformaciones genéticas u otras enfermedades por el consumo de OGM; sin embargo, hay contaminación genética de sus semillas de maíz propias.	
Acciones judiciales o solicitudes	Han realizado distintas acciones administrativas. Han acudido a autoridades ambientales para determinar el tipo de uso y consumo de OGM autorizado en territorios indígenas; han solicitado acompañamiento para estudios de seguridad y seguimiento a OGM en territorios indígenas; han expuesto en Comisiones Mixtas ante los Ministerios de Ambiente, Agricultura e Interior sus preocupaciones y los efectos reales del uso de OGM en los resguardos indígenas. Sin embargo, expresaron que no han tenido una respuesta concreta del Estado. Agregaron que no han acudido a otros medios judiciales, porque la situación crítica con las semillas de maíz impacta su propia subsistencia física y cultural, así como sus derechos fundamentales, lo cual es propio de la acción de tutela.	

QUINTO		
RESGUARDO LA GAITANA		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
La Plata, Huila	1965	547 personas y 138 familias
Razas de maíz	Ante el juez comisionado, el representante legal de la comunidad declaró bajo la gravedad de juramento la pérdida de sus semillas nativas y criollas de maíz. El desconocimiento de las repercusiones de la siembra de OGM, los desplazamientos de la población más joven y la falta de apoyo a la comunidad, hace que el conocimiento tradicional sobre sus semillas se pierda rápidamente. En la actualidad, manifestaron la existencia de dos tipos de semillas en riesgo: (1) maíz temprano y (2) maíz del año.	
Afectaciones alimentarias	Las semillas propias, por sabor y vitaminas, las utilizan para su gastronomía y alimentación. Consideran que tener semillas para una sola producción, como sucede con los cultivos OGM, afecta la posibilidad de que ellos aseguren su soberanía alimentaria o las prácticas que ellos desean conservar.	
Afectaciones socioeconómicas	La semilla transgénica no la pueden conservar ni reproducir; en cambio, sus propias semillas tienen una duración prolongada y no requieren químicos ni paquetes tecnológicos. Las semillas OGMs impiden que las comunidades puedan intercambiar las semillas, dado que solo se aceptan variedades propias. Al tener semillas comerciales, no pueden participar de actividades de intercambio o trueque.	
Afectaciones bioculturales	Sin control de las entidades del Estado ni ayuda en sus procesos de conservación de las semillas, aproximadamente un 30% de sus miembros cultivan variedades comerciales de maíz, que afectan la protección de sus semillas nativas y criollas.	
Participación o acceso a información	El ICA nunca ha hecho presencia física para apoyarlos u orientarlos en la conservación de sus semillas nativas y criollas. Señalan que el ICA, al contrario de apoyar al agricultor indígena para la conservación de sus semillas propias, los detiene y quema los alimentos que son la fuente de subsistencia de la comunidad.	
Implicaciones a la salud	Tienen preocupación por los efectos que pueda tener para los menores de edad en su salud y en la manera que entienden su relación con la tierra y los territorios que los rodean.	
Acciones judiciales o solicitudes	La comunidad realiza diferentes actuaciones propias para proteger sus semillas nativas y criollas ante la ausencia de apoyo estatal. Han intentado tener un banco de semillas propio, pero sin ayuda económica y capacitación, presentan dificultades para mantenerlo.	

SEXTO		
RESGUARDO ESTACIÓN TALAGA		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
La Plata, Huila	2006	375 familias
Razas de maíz	El representante legal de la comunidad señaló, ante el juez comisionado, tres variedades vegetales contaminadas por OGM: (1) maíz de año; (2) maíz blanco y (3) maíz diente de burro.	
Afectaciones alimentarias	El maíz es uno de los principales cultivos de la comunidad indígena y base de su alimentación diaria. Lo utilizan en la mayoría de las preparaciones y se conserva para eventos gastronómicos relevantes del grupo colectivo.	
Afectaciones socioeconómicas	Las semillas comerciales, incluidas las variedades OGM, no les permite volver a cultivar semillas cosechadas, sino que dependen de la compra de nuevas variedades. Eso impacta negativamente su forma de relacionamiento con el territorio y sus prácticas económicas propias y tradicionales.	
Afectaciones bioculturales	Las entidades del Estado les indicaron que debían cultivar semillas certificadas, sin explicarles los efectos respecto de sus semillas propias. Según el representante, el ICA solo se interesa en que las comunidades manejen semillas certificadas. De hecho, aprueba los proyectos para las comunidades indígenas únicamente cuando utilizan semillas certificadas.	
Participación o acceso a información	No han recibido ayuda del Estado ni información específica sobre el uso de OGM y los impactos en la diversidad de sus semillas nativas o criollas.	

Implicaciones a la salud	Consideran que las semillas OGM impactan los alimentos y los animales que ellos consumen, lo que repercute en su salud.
Acciones judiciales o solicitudes	Antes de la acción de tutela sus actuaciones se enfocaron en medidas de autoprotección, rescate y recuperación de saberes tradicionales. A través de la Casa Nasa intentaron crear un banco de semillas, pero los resultados de las pruebas InmunoStrip arrojaron lo insuficiente de la acción propia y estatal.

SÉPTIMO		
RESGUARDO PALMA ALTA		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
La Plata, Huila	1997	509 personas, 269 hombres, 240 mujeres y 69 menores de edad
Razas de maíz	Explicaron el proceso de rescate, conservación y protección de semillas nativas y criollas. En la actualidad, el riesgo de contaminación genética existe sobre dos variedades vegetales: (1) maíz guacamayo y (2) maíz clavo.	
Afectaciones alimentarias	El maíz es una semilla de uso constante para la comunidad en la alimentación diaria y cría de animales. De modo que sin la posibilidad de contar autónomamente con ella, corren el riesgo de exacerbar sus problemas alimentarios y nutricionales.	
Afectaciones socioeconómicas	Señalan que a integrantes de la comunidad indígena les presentan información equivocada e incompleta para dejar de cultivar las semillas nativas y criollas, con la promesa de que existirán mejores condiciones de cultivo y alimentación. Sin embargo, la dependencia aumenta por la necesidad de comprar paquetes tecnológicos y semillas que antes no eran necesarias. Esta población, al contrario de mejorar sus condiciones, asume compromisos económicos para adquirir semillas certificadas que no pueden sufragar.	
Afectaciones bioculturales	En el solsticio de verano tienen la práctica tradicional de reunirse para agradecer al territorio y las semillas, y en invierno, realizan actividades de conservación de semillas. Han intentado sembrar semillas nativas y criollas fuera del perímetro de cultivos tradicionales; sin embargo, la contaminación existe, como lo prueban los estudios científicos realizados con la ayuda de organizaciones sociales anexados a la presente tutela.	
Participación o acceso a información	El Estado no ha realizado ningún acompañamiento, asesoría o creación de escenarios a través de los cuales puedan dialogar sobre la protección de sus semillas criollas y nativas. Tampoco han realizado talleres o actividades dirigidas a promover sus semillas, su uso y producción tradicional.	
Implicaciones a la salud	Consideran que, así como hay estudios que señalan afectaciones por contaminación genética, también existe literatura que concluye potenciales riesgos a la salud humana por OGMs.	
Acciones judiciales o solicitudes	Han radicado solicitudes ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, sin embargo, la respuesta ha sido incompleta e inoportuna.	

OCTAVO		
RESGUARDO SAN MIGUEL		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Huila	1993	322 personas y 67 menores de edad
Razas de maíz	Explican que durante los últimos años han realizado procesos de recuperación de variedades vegetales que cultivaban sus mayores, sin embargo, varias de ellas están extinguidas o en riesgo inminente de desaparecer. Según diagnóstico comunitario y las pruebas InmunoStrip, en la actualidad las siguientes variedades han presentado eventos de contaminación genética con cultivos transgénicos: (1) maíz guacamayo, (2) maíz clavo y (3) maíz blanco.	
Afectaciones alimentarias	Expresan que lo que pretenden con la acción de tutela es defender sus semillas de los daños e implicaciones que tienen los cultivos genéticamente modificados para la conservación de las tradiciones de los pueblos indígenas, reconocidas por el Estado colombiano, así como su derecho a decidir autónomamente cómo quieren alimentarse, de acuerdo con sus usos y costumbres.	

Afectaciones socioeconómicas	Declaran que la falta de controles por parte de las autoridades del Estado ha provocado conflictos al interior de la comunidad, respecto del alcance de los ejercicios de conservación de las semillas nativas y criollas.
Afectaciones bioculturales	Una de las principales afectaciones está determinada porque la población debe esperar a que se cosechen los cultivos comerciales para poder sembrar algunas variedades nativas, lo cual impacta las prácticas tradicionales de producción de alimentos y, con ello, la misma garantía de acceso a alimentación diaria.
Participación o acceso a información	La comunidad no ha recibido apoyo del Estado para la conservación o adopción de medidas dirigidas a la protección de sus semillas criollas y nativas. Las capacitaciones, talleres o reuniones realizadas han sido con organizaciones no gubernamentales. Tampoco tienen conocimiento, ni han participado del sistema de acceso a información pública referida por el ICA.
Implicaciones a la salud	Consideran que la defensa del territorio es una prioridad para la salud de los pueblos indígenas, por lo que debe asegurarse una respuesta integral a todos los derechos fundamentales.
Acciones judiciales o solicitudes	Expresan que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y efectivo para proteger sus derechos fundamentales.

NOVENO		
RESGUARDO HILARQUITO		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Huila	1999	150 personas, 38 familias y 9 menores de edad
Razas de maíz	Esta comunidad manifiesta que tienen varias variedades vegetales de maíz extinguidas o en riesgo inminente de desaparecer, tal y como lo acreditan las pruebas InmunoStrip. Aducen la contaminación genética o eventos transgénicos en las semillas de: (1) maíz guacamayo, (2) maíz caribe, (3) maíz amarillo y (4) maíz blanco.	
Afectaciones alimentarias	Exponen en su declaración judicial que la esencia de su alimentación y fuente principal son sus semillas nativas y criollas, entre ellas las variedades vegetales de maíz. Por ello, el maíz es la base de su cultura, de sus tradiciones y de su economía.	
Afectaciones socioeconómicas	Las afectaciones socioeconómicas están determinadas por la presencia de maíz genéticamente modificado en los territorios que hacen parte del resguardo indígena, a pesar de la prohibición establecida en la Resolución 072221 de 2020.	
Afectaciones bioculturales	El cultivo de semillas de maíz ha disminuido significativamente, lo cual impacta todas sus actividades diarias, desde los alimentos que consumen hasta las formas de producción. Por lo general, el maíz criollo lo utilizan para el autoconsumo y productos gastronómicos propios; sin embargo, ello se pierde con la disminución de variedades criollas en el territorio indígena. También impide realizar actividades avícolas y rituales para armonizar el maíz.	
Participación o acceso a información	Dentro del resguardo intentan conservar y reproducir las semillas nativas y criollas, pero no hay apoyo ni ayuda del Estado.	
Implicaciones a la salud	Señalan que no tienen evidencia de afectaciones directas a la salud humana por consumo de OGM en territorios indígenas.	
Acciones judiciales o solicitudes	No han promovido otras acciones judiciales porque consideran que la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo y efectivo para proteger sus derechos fundamentales.	

DÉCIMO		
RESGUARDO LOMAS DE GUAGUARCO		
Ubicación	Fecha de constitución	Población
Huila	Comunidad indígena 1989 Resguardo indígena 2012	497 personas y 144 menores de edad
Razas de maíz	La comunidad expone que de acuerdo con el diagnóstico comunitario se reconocen cuatro razas de maíz: (1) maíz guacamayo, (2) maíz clavo, (3) maíz chocula y (4) maíz pira. Estas variedades han resultado con eventos transgénicos no monitoreados ni controlados por el Estado colombiano.	

Afectaciones alimentarias	Indican que el maíz representa la propia vida de la comunidad y de su pasado indígena, así como una de las principales fuentes de su agricultura tradicional. Sus labores agrícolas permiten un rendimiento que les asegura el consumo alimentario de los integrantes de la agrupación colectiva.
Afectaciones socioeconómicas	La comunidad tiene dificultades para conocer los efectos de las semillas comerciales. Por ello, algunos integrantes compran paquetes tecnológicos que representan pérdida de ingresos económicos, dado que ahora deben comprar lo que con anterioridad eran semillas propias. Además, quienes cultivan no cuentan fácilmente con una cadena de comercialización.
Afectaciones bioculturales	La diversidad de semillas de maíz ha disminuido significativamente. Existe en la actualidad pérdida de las variedades de maíz chocula y pira. Asimismo, hay pérdida de prácticas tradicionales, especialmente ritos relacionados con el cultivo de semillas de maíz.
Participación o acceso a información	Exponen que no han recibido apoyo o asesoría ni tienen conocimiento actual y completo sobre los canales de atención del ICA. Solo han podido socializar los riesgos con otros resguardos indígenas.
Acciones judiciales o solicitudes	No han presentado otras acciones judiciales. En su mayoría, sus actividades se concentran en acciones propias para proteger, conservar y utilizar productivamente sus semillas nativas y criollas.

17. *Respuesta de las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural.* Entre el 23 de febrero y el 13 de junio de 2023, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el ICA y Agrosavia, presentaron respuesta ante la Corte Constitucional. En su conjunto, estas instituciones consideraron que el Estado colombiano ha implementado estrategias para la conservación de la diversidad biológica, así como ha regulado el tratamiento de organismos genéticamente modificados, entre ellos las variedades vegetales de maíz. Con todo, en su respuesta, reconocieron vacíos en torno a la regulación de la situación de los pueblos indígenas y el tratamiento que ellos demandan respecto de sus semillas nativas y criollas. Expusieron los siguientes argumentos principales:

18. *Colombia lleva 15 años regulando la importación, manejo y tratamiento de OGMs.* Antes de la Resolución 72221 de 2020, cuestionada por los demandantes, el ICA expidió los actos administrativos 946 de 2006 y 682 de 2009, por medio de los cuales diseñó e implementó -por primera vez en Colombia- el procedimiento para el trámite de organismos vivos modificados. Desde ese momento, existen planes de manejo, bioseguridad y seguimiento para siembras comerciales de variedades vegetales modificadas genéticamente. De esta regulación, las entidades resaltaron que el proceso de autorización de OGM pasa por diferentes fases que aseguran un ingreso seguro para la diversidad biológica del país. La primera fase es la recepción de la solicitud ante la Dirección Técnica de Semillas del ICA, la cual elabora un resumen de consulta pública. Con posterioridad, el ICA realiza un documento de evaluación de los riesgos que presenta ante el Comité Técnico Nacional de Bioseguridad-CTNBio. Dicho comité es el encargado de recomendar pruebas de bioseguridad y/o eficacia de gen, según sea el caso, las cuales se ejecutan y se presentan los resultados. Luego de ello, como última fase, el CTNBio recomienda al ICA autorizar la siembra comercial.

19. En el caso específico del maíz, el CTNBio ha autorizado 68 cultivos genéticamente modificados en distintas subregiones naturales del país, dado que el examen de riesgos ha arrojado resultados mayoritariamente *insignificantes* o

*bajos*¹³. Además, los estudios en Colombia han concluido que en estas variedades vegetales no hay potencial para convertirse en maleza, afectar la salud humana o animal o que puedan considerarse alergénicas o tóxicas¹⁴. Con todo, el ICA aclaró que la mayoría de los riesgos evaluados se consideraron como insignificantes, excepto aquel que se relaciona con la probabilidad de que se transfieran genes desde el maíz hacia variedades criollas y/o plantas sexualmente compatibles, considerado como *moderado* o *bajo*. En la evaluación de riesgo correspondiente se analiza el plan de manejo y las consideraciones de bioseguridad señaladas en la normatividad.

20. Adicionalmente, el ICA sostuvo la adopción segura e integral de mecanismos de vigilancia, seguimiento y control al flujo de genes de cultivos genéticamente modificados. Explicó que luego de la aprobación de variedades GMs, realiza reportes de seguimiento a siembras georreferenciadas que reportan los responsables de las tecnologías, de las semillas, los distribuidores, las agremiaciones y los propios agricultores. El ICA reportó a la Corte Constitucional 434 ejercicios de seguimiento a cultivos con siembras OGM de maíz en la vigencia 2021 y 477 para el periodo 2022¹⁵. Al requerimiento puntual de la Corte Constitucional sobre la realización de este tipo de seguimientos en territorios indígenas, el ICA manifestó que **«no se han realizado acciones de seguimiento, vigilancia y control por lo que no se han obtenido resultados al respecto»**¹⁶.

21. *La distancia de aislamiento establecida en la Resolución 72221 de 2020 es efectiva para controlar el flujo genético de maíz.* El ICA aseveró que para la incorporación permanente y definitiva de genes de una especie a otra se requiere de la intervención humana, ya que son necesarios varios cruzamientos, lo cual se logra a través de la selección y la estabilización del genoma de la nueva planta. Por eso, la contaminación genética es un proceso que ocurre lentamente y poco probable bajo las condiciones del cultivo en Colombia. Para soportar esta conclusión, expuso que el maíz es una planta anemófila, es decir, que se puede polinizar por medio del viento y por ello es capaz de viajar diferentes distancias entre el emisor y un posible receptor. Tomando estudios entre 1947 al 2005¹⁷, así como el examen de evaluación de riesgos recomendada por el

¹³ El ICA explicó que, aunque los parámetros de riesgo han cambiado entre regulaciones, en general, se consideran los siguientes ítems: (i) riesgo insignificante es considerado insustancial, cuando no hay necesidad de realizar acciones para su mitigación; (ii) riesgo bajo es mínimo, pero hay necesidad de tomar medidas de mitigación más allá de las prácticas normales; y (iii) riesgo moderado se considera de notable preocupación y requiere medidas de mitigación que deben demostrarse como eficaces. Sobre los riesgos bajos y moderados, el ICA afirmó que tomó las medidas de mitigación adecuadas.

¹⁴ En el caso específico del maíz, el ICA explicó que se evalúan riesgos conocidos y/o potenciales, tales como: (i) potencial del maíz para convertirse en maleza o que invada ambientes naturales; (ii) potencial del maíz para transferir genes a variedades criollas o plantas sexualmente compatibles; (iii) potencial del maíz para afectar a la salud humana y/o animal u organismos; (iv) potencial de los insectos objetivos para adquirir resistencia a las proteínas expresadas en el maíz; (v) potencial de que las proteínas introducidas en el maíz puedan ser alergénicas y/o tóxicas; e (vi) impacto en la nutrición animal.

¹⁵ El ICA precisó que realiza acciones en gran parte del territorio colombiano en donde se siembran semillas GM, sin embargo, existen zonas con mayor tradición de uso en las que se concentra gran parte del área sembrada del país por lo que las acciones de seguimiento se han concentrado en los departamentos del Meta, Tolima, Córdoba, Valle del Cauca, Cesar, Casanare, Eje Cafetero y Huila.

¹⁶ Respuesta del ICA al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 9.

¹⁷ Bateman 1947; Jones & Brooks 1950; Paterniani & Stort 1974; Treu & Emberlin 2000; Ingram 2000; Meir-Bethke & Schiemann 2003; Weatherwax 1955; Eastham & Sweet 2002; Loubet et al. 2003, Baltazar et al. 2004; Luna, et. al, 2001; Aylor, et al. 2005.

CTNBio durante los años 2006 a 2009, allegados al expediente de tutela, aseveró que casi todas las investigaciones apuntaron a que la mayoría del polen (por encima del 90%) se deposita en la vecindad del emisor en cultivos menores a 50 metros. Esta es una de las razones por las cuales, según expuso el ICA, la distancia mínima de separación en la Unión Europea es de 200 metros para lotes de producción de semilla y la Resolución 072221 de 2020 prevé una distancia de aislamiento de 300 metros.

22. *El Estado colombiano ha establecido mecanismos de difusión, capacitación y acceso a la información sobre los riesgos relacionados con OGMs.* De acuerdo con la información reportada a la Corte Constitucional por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁸, cada análisis de solicitud de autorización de OGM para uso agropecuario o ambiental, de acuerdo con el principio de transparencia, genera un resumen para consulta pública (antes publicado en la página web del ICA o Invima, y ahora desde el Sistema Único de Consulta Pública-SUCOP). Como resultado de la consulta pública, cualquier persona natural o jurídica puede solicitar aclaraciones o ampliación de información sobre el OGM evaluado. De igual forma, anualmente se llevan a cabo las publicaciones de las resoluciones que emiten las instituciones encargadas del control, seguimiento o vigilancia. Asimismo, resaltaron la publicación de los resultados de los análisis de riesgo en el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad y Biotecnologías CIISB o Biosafety Clareing-House, de tal manera que la ciudadanía este informada oportunamente sobre los procesos relacionados con OGMs en Colombia. A los requerimientos específicos de la Corte Constitucional relacionados con la situación de la población indígena en general y las comunidades demandantes en particular, en lo que se relaciona con la consulta o participación en este mecanismo de acceso público, el ICA informó que desde su funcionamiento y hasta la presentación de su respuesta **«no se han recibido solicitudes de capacitación sobre reglamentación y/o manejo del plan nacional de bioseguridad, por parte de los pueblos y comunidades indígenas»**¹⁹.

23. *La situación de los pueblos indígenas respecto de las semillas criollas o nativas.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puntualizó que: **«no existe una política pública de carácter ambiental y de desarrollo agropecuario relacionada con la protección de la diversidad biológica, los recursos fitogenéticos y/o variedades vegetales que utilizan los pueblos indígenas para su alimentación y subsistencia»**²⁰. Respecto de la información requerida por la Sala, sobre información detallada en la materia, el ministerio manifestó que en la actualidad el Estado colombiano no cuenta con una política

¹⁸ El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible puntualizó que, en lo que se refiere a acciones dirigidas a brindar acceso al público sobre el uso de OGMs, tras la ratificación del Protocolo de Cartagena, ha realizado distintas actividades: desde la impresión de material educativo, guías para docentes, talleres divulgativos, información técnica para público especializado, participación en foros y eventos académicos. Sin embargo, «la información que se presenta al público debe estar soportada por evidencia científica y en este sentido a la fecha no se existe evidencia científica sólida de efectos adversos a la diversidad biológica causada por los organismos vivos modificados».

¹⁹ Respuesta del ICA al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 10.

²⁰ Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 1.

pública relacionada con las demandas de los pueblos indígenas respecto de la conservación y protección de sus semillas nativas y criollas. Ello sucederá con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, por medio del cual se retomarán los lineamientos sobre la «Política Pública Pluricultural para la Protección de los Sistemas de Conocimiento Tradicional asociados a la Biodiversidad en Colombia, elaborados entre las comunidades étnicas y campesinas, el Ministerio de Ambiente y el PNUD»²¹.

24. Igualmente, a la pregunta de esta Corporación sobre la regulación que aplica a los pueblos y comunidades indígenas respecto de la producción, comercialización, cultivo y/o reconocimiento de derechos sobre semillas o variedades vegetales que ellos autodenominan nativas, criollas, autóctonas y/o propias, el ICA indicó expresamente que «en la actualidad no existe regulación que aplique a los pueblos y comunidades indígenas respecto de la producción, comercialización, cultivo y/o reconocimiento de derechos sobre semillas nativas, criollas, autóctonas y/o propias»²²; «no existen requisitos y procedimientos para la producción, comercialización y distribución de semillas nativas y criollas»²³. Además, sostuvo que «el Instituto no ha participado en acuerdos o convenios internacionales para la protección y producción del uso de semilla nativas y criollas»²⁴.

25. En lo que se refiere al marco de sus competencias legales, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (en adelante, Agrosavia) manifestó que, a través de la Resolución 000327 de 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le delegó la administración del Banco de Germoplasma de la Nación²⁵. En desarrollo de esa labor, conserva alrededor de 6000 accesiones de maíz, 1182 de estas clasificadas como materiales criollos, provenientes de diferentes departamentos de Colombia. Estas variedades criollas se han conservado bajo estándares de calidad genética, fisiológica, física y sanitaria. También se han sometido a procesos de selección, caracterización morfológica y agronómica. Sin embargo, la entidad precisó que ese material se recolectó entre los años 40's y 90's del siglo pasado, a través de donaciones efectuadas por instituciones de educación superior y empresas privadas, y no tiene como objetivo la investigación de variedades criollas o nativas de pueblos indígenas. Bajo esta misma línea, manifestó que su labor «se enmarca en investigación e innovación y no incluye un sistema de protección y promoción de especies nativas y criollas de las comunidades étnicas»²⁶. Además, expuso que no tiene a su cargo responsabilidad, así como tampoco «ninguna línea de trabajo para

²¹ Respuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 1.

²² Respuesta del ICA al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 1.

²³ Respuesta del ICA al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 1.

²⁴ Respuesta del ICA al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 23.

²⁵ Mediante Decreto 1470 de 2018, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene la función de administrar los bancos de germoplasma para la alimentación y la agricultura de propiedad de la Nación Colombiana. A través de la Resolución 327 de 2018 el ente ministerial delegó esa función en Agrosavia. Desde esa fecha, dicha entidad dispone que los Bancos de Germoplasma son repositorios destinados a la conservación de la diversidad genética de diferentes especies de interés agropecuario.

²⁶ Respuesta de Agrosavia al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 11.

proteger en nombre de las comunidades los materiales que ellas poseen y tampoco puede hacerlo en nombre de la Corporación»²⁷.

26. Agrosavia también manifestó que en la actualidad en el país sólo existe un sistema de protección vegetal en el marco de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, el cual para Colombia está bajo coordinación del ICA. Para proteger una variedad en este sistema se debe cumplir con los requisitos que se conocen como DHE (Distinguible, Homogénea y Estable). Por tanto, desde las entidades competentes se ha considerado el diseño de un sistema especial para protección de los variedades criollas o nativas endémicas de las comunidades étnicas, pero la entidad no conoce -a la fecha de la respuesta ante la Corte Constitucional- avances que en ese desarrollo se hayan podido generar.

27. Proyectos específicos adelantados con pueblos y comunidades indígenas. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adujo que los avances en la protección de los pueblos indígenas respecto de sus demandas sobre semillas autóctonas o saberes tradicionales está determinada en la actualidad por la formulación del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PLAN AT) 2020-2030, establecido a través de la Resolución 00132 de 2022. En ese plan existe un objetivo específico relativo a «desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas y criollas», el cual tiene acciones a ejecutarse de manera conjunta por ese ente ministerial, con Agrosavia y el ICA. Entre las acciones proyectadas están la implementación de trabajos con organizaciones que manejan semillas nativas y criollas, la socialización de métodos y procesos necesarios para la producción de semillas nativas de calidad, informes técnicos y diagnósticos sobre la viabilidad de la política de semillas nativas criollas, y el trabajo con organizaciones de pequeños y medianos productores.

28. El PLAN AT incluye una «ruta étnica de semillas». Según la información registrada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dicha ruta reconocerá «la relación de las semillas con la visión de las comunidades étnicas del país, sus tradiciones, culturas, cosmovisión y enfoques productivos, como punto de partida para la identificación y priorización de acciones que contribuyan a garantizar la conservación de la biodiversidad a través del rescate, conservación, multiplicación y escalamiento de semillas nativas y criollas de calidad de las comunidades étnicas». Sin embargo, se trata de una medida estatal en fase de formulación, dado que hasta ahora no ha contado con asignación de recursos para su ejecución.

29. Por su parte, Agrosavia explicó que, en el marco de sus propósitos misionales, adelanta un programa de «Fortalecimiento al Sistema Nacional de Semillas, a partir de la Intervención en Sistemas Locales de Semillas»²⁸. El Sistema Nacional de Semillas dinamiza la producción de semillas nativas, criollas y variedades convencionales que son usadas tradicionalmente por pequeños y medianos agricultores en los territorios donde opera la estrategia, es

²⁷ Respuesta de Agrosavia al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 11.

²⁸ Respuesta de Agrosavia al Auto del 25 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 3.

decir, que no son OGM. A través de este Sistema Nacional de Semillas, a solicitud de algunas comunidades étnicas y en el marco de acuerdos o solicitudes específicas, realiza procesos de limpieza, refrescamiento y multiplicación de materiales, los cuales son reintegrados en su totalidad a las comunidades. Adicionalmente, apoya a determinadas comunidades indígenas en la creación, conformación y organización de sus propios bancos locales de semillas (BLS), de acuerdo con su planeación y disponibilidad presupuestal.

30. *Respuesta de entidades del Estado y autoridades territoriales con competencias constitucionales y legales en materia de protección a la diversidad biológica y promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.* Entre el 24 de febrero y 31 de marzo de 2023, las entidades públicas requeridas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, presentaron información a la Corte Constitucional sobre el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con la acción de tutela, la articulación en la respuesta Nación-Territorio, así como el conocimiento de quejas o peticiones en la materia.

Entidad	Respuesta
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible precisó que no tiene competencias específicas respecto de las pretensiones de los accionantes, toda vez que le corresponde la protección de los recursos genéticos representados en las especies silvestres. Lo que tiene que ver con las semillas de maíz denominadas como criollas o nativas, al tratarse de recursos genéticos de interés para la alimentación y la agricultura, le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al ICA. Adicionalmente, en lo que se refiere a las competencias estatales sobre el uso de biotecnología, precisó que funge como autoridad nacional competente para organismo vivos modificados de uso exclusivamente ambiental, de acuerdo con el Decreto 4525 de 2005. Sin embargo, a la fecha de la respuesta a la Corte Constitucional, no ha autorizado ningún OGM de uso ambiental para liberación en Colombia.
Ministerio del Interior	El Ministerio del Interior manifestó que no tiene conocimiento de las políticas públicas de carácter ambiental y de desarrollo agropecuario relacionadas con la protección de la diversidad biológica, los recursos fitogenéticos y/o las variedades vegetales que utilizan los pueblos indígenas para su alimentación y agricultura. Asimismo, expresó que no tiene información de la existencia de planes, medidas o programas diseñados para proteger las semillas nativas o criollas de maíz utilizadas por los pueblos indígenas, a pesar de su función como articulador de la respuesta estatal de orden nacional.
Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos	La delegada para Asuntos Étnicos informó que, una vez revisados los sistemas de información misional de la Procuraduría General de la Nación, no encontró solicitud o proceso misional alguno relacionado con los hechos expuestos por los accionantes.
Defensoría del Pueblo	La delegada para Grupos Étnicos informó que, una vez revisados los sistemas de información de la Defensoría del Pueblo, no encontró denuncias, comunicados, quejas o procesos misionales en relación con los posibles efectos adversos del uso de OGMs en los resguardos indígenas.
Gobernación de Caldas	La Gobernación de Caldas indicó que ha ejecutado proyectos productivos solicitados por las comunidades indígenas para proteger las semillas nativas o criollas de maíz. Sin embargo, no ha logrado una articulación con las entidades de orden nacional.
Gobernación de Tolima	La Gobernación de Tolima manifestó que no cuenta con información sobre la ejecución de una política pública diseñada desde las instituciones de orden nacional dirigida a la conservación de la diversidad biológica, de los recursos fitogenéticos o variedades vegetales que utilizan las comunidades indígenas para su alimentación y agricultura.

Gobernación de Huila	La Gobernación del Huila informó que no existe proyecto formulado ni registrado para avanzar en el propósito de conservación de la diversidad biológica. En particular, no tiene conocimiento de ninguna acción diseñada para proteger las semillas nativas o criollas de maíz utilizadas por los pueblos o comunidades indígenas.
Alcaldía de Natagaima, Tolima	El municipio de Natagaima manifestó que no registra procesos de articulación ni coordinación con instituciones regionales o nacionales para poner en marcha programas que tengan relación con la conservación de la diversidad biológica de los recursos vegetales nativos o criollos, ni aquellos que utilizan las comunidades indígenas para su alimentación y agricultura. Tampoco cuenta con un programa municipal por el alto costo que representaría para un ente territorial de sexta categoría.
Alcaldía de La Plata, Tolima	El municipio de La Plata expresó que solo tiene competencia para acompañar los procedimientos de control y vigilancia que la autoridad sanitaria en la materia requiera (ICA), en el marco de la colaboración armónica entre entidades que dispone la Ley 489 de 1998. Bajo esta lógica, aplica el enfoque diferencial étnico en la ejecución de recursos provenientes de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para los Resguardos Indígenas.
Alcaldía de Piendamó, Cauca	El municipio de Piendamó cuenta -por cuenta propia- con el “Pacto comunitario por la paz”, el “Plan de seguridad alimentaria y nutricional” y el programa “ECO-REGION”, por medio de los cuales capacita a la población indígena sobre las tendencias, acciones y prioridades relacionadas con material agroalimentario modificado genéticamente y las estrategias para mitigar el uso, producción y consumo de este tipo de productos. Sin embargo, no cuenta con información sobre la ejecución de una política pública o acciones diseñadas desde las instituciones de orden nacional.
Alcaldía de la Vega, Cauca	El municipio de la Vega expuso que no cuenta con medidas de articulación ni coordinación con entidades del orden nacional en lo que corresponde a la conservación de la diversidad biológica. De manera autónoma, ejecuta acciones con la población indígena para la protección de sus semillas nativas y criollas, tal y como sucede con proyectos de conservación y protección del medio ambiente y el rescate de conocimientos ancestrales de las comunidades campesinas e indígenas de su ente territorial.
Alcaldía de Riosucio, Caldas	El municipio de Riosucio declaró que ha reconocido que las comunidades indígenas han mejorado, producido y compartido sus semillas criollas y nativas, lo que ha permitido mayor diversidad de especies y variedades criollas adaptadas a diferentes ecosistemas y condiciones culturales y productivas, que son un patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades étnicas. Por ello, con acciones y recursos propios ha pretendido asegurar derechos de producción, utilización, intercambio y comercialización de semillas nativas y criollas.
Alcaldía de Coyaima, Tolima	El municipio de Coyaima informó que no ha realizado acciones de articulación ni ha coordinado esfuerzos con instituciones regionales o nacionales para poner en marcha programas que tengan relación con la conservación de la diversidad biológica, ni respecto de las variedades vegetales que las comunidades indígenas utilizan para su alimentación o agricultura.
Alcaldía de Supía, Caldas	El municipio de Supía expresó que no cuenta con información necesaria sobre cultivos de semillas de maíz genéticamente modificadas. Sin embargo, a través de la oficina agroambiental realiza diversas actividades que fomentan la producción orgánica o limpia de los alimentos, la aplicación de un enfoque de conservación de la diversidad biológica, y la protección de las semillas nativas o criollas de maíz utilizadas por los pueblos indígenas.

31. *Intervención de instituciones invitadas a emitir concepto sobre la situación de la población indígena respecto de sus semillas nativas y criollas y los posibles efectos adversos del uso de OGMs.* Entre el 24 de febrero y 26 de junio de 2023, presentaron concepto ante la Corte Constitucional: (i) la Universidad de Caldas, (ii) el Instituto de Estudios Ambientales-IDEA- de la Universidad Nacional de Colombia, (iii) la Asociación Colombiana de Semillas y Biotecnología-ACOSEMILLAS, (iv) la Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola-AGRO-BIO; (v) la Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC, (vi) la Corporación Grupo Semillas; (vii) Semillas de Identidad-SWISSAID Colombia; (viii) el Instituto de Bioética de la Universidad Javeriana; (ix) la Universidad de Tolima; y (x) la Clínica Jurídica Carlos Gaviria Díaz de la Universidad Industrial de Santander.

32. Los intervinientes presentan dos aproximaciones en relación con el uso de OGMs, así como preocupaciones específicas de su coexistencia con los saberes tradicionales de los pueblos indígenas. Desde una perspectiva en la que enfatizan en el principio de equivalencia sustancial²⁹, algunos intervinientes expusieron que los OGMs son alimentos de mayor cantidad de nutrientes, con ventajas competitivas para los agricultores, sin que existan pruebas científicas que confirmen que se trata de productos nocivos para la salud o que haya un riesgo en ellos. Desde otro ángulo, basado en el principio de precaución³⁰, otros intervinientes señalaron la necesidad de un marco regulatorio destinado a la adopción de medidas que disminuyan riesgos potenciales de los productos transgénicos, especialmente sobre afectaciones diferenciales desencadenadas en territorios indígenas.

33. *A favor de los beneficios del uso de OGMs.* La Asociación Colombiana de Semillas y Biotecnología-ACOSEMILLAS, la Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola-AGROBIO y la Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC, intervinieron ante la Corte como instituciones concedoras del gremio colombiano que representa el sector de semillas y tecnología. En sus intervenciones, reconocen que entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del ICA, el Ministerio de Salud a través del INVIMA y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, han desarrollado (desde 1996) una normativa ampliada y detallada para la toma de decisiones sobre OGM, la cual se ha modificado y actualizado debido a la ratificación de tratados internacionales³¹, a los avances científicos y a la experiencia recolectada con rigor científico³².

²⁹ Según estos intervinientes, los productos OGM en su composición final son iguales o prácticamente iguales a los productos tradicionales. Luego, no se estima que estos productos sean nocivos para la salud o que haya un riesgo para ella, al no existir pruebas científicas que así lo confirmen.

³⁰ Sobre el desarrollo de esta noción, ver, igualmente, la Sentencia C-583 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³¹ Exponen que organizaciones internacionales, desde la Unión Europea y la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud, han evaluado los cultivos biotecnológicos y han encontrado que son seguros y beneficiosos para el suministro mundial de alimentos.

³² Señalan que diferentes actores como la industria, la academia y los centros de investigación en donde se realizan actividades de registro, desarrollo y comercialización de los cultivos genéticamente modificados han trabajado conjuntamente para garantizar que los cultivos producidos mediante ingeniería genética sean seguros para las personas, los animales y el medio ambiente. De esta manera, sostienen que existe 50 años de

34. Los intervinientes aseveraron que uno de los requisitos más importantes para la aprobación y uso de OGM en el mundo se basa en el concepto de equivalencia sustancial, que consiste en que un producto OGM puede ser tan seguro como su homólogo convencional. Bajo este parámetro, Colombia lleva utilizando semillas GM por más de 15 años sin que, a la fecha, exista prueba técnica o investigaciones concluyentes sobre efectos negativos en la salud humana, animal o el medio ambiente. De esta labor no solo se ha encargado el ICA, sino un grupo interdisciplinario del CTNBio, compuesto por biólogos, fitomejoradores, microbiólogos, veterinarios, ingenieros de alimentos, entre otros expertos, que hacen estudios rigurosos respecto de las solicitudes de viabilidad de OGMs para su uso o liberación en Colombia. A partir de su experticia, expusieron que toda semilla transgénica en Colombia ha arrojado, previo a su autorización, un riesgo bajo, mínimo o moderado respecto de los parámetros de toxicidad, flujo de gen transferido o transgén a especies relacionadas, posible desarrollo de súper malezas, disminución de la diversidad en las zonas del cultivo, transferencia de genes a organismos del suelo o efectos nocivos sobre el suelo y el agua. Luego, no existe un riesgo mínimo ni potencial para la diversidad biológica o la salud humana en Colombia.

35. Los intervinientes hicieron énfasis en que, contrario a lo manifestado por los accionantes, desde las primeras aprobaciones de importaciones de semillas de maíz genéticamente modificadas en Colombia, las instituciones del Estado han brindado acceso a toda la información pública relacionada con estos materiales, no sólo de las normas de contenido general y abstracto, sino también de los actos administrativos particulares. Lo anterior, dado que el ICA decidió, desde el inicio de su competencia, que todas las solicitudes para realizar cualquier actividad con OGM en Colombia, incluidas peticiones de compañías internacionales deberían elevarse a consulta pública.

36. A juicio de estos intervinientes, los obstáculos, las dificultades o las barreras que se presentan en el uso y comercialización de OGMs, y que pueden incidir en el alcance de la acción de tutela, inician con la *desinformación o la mala propaganda alejada del rigor científico*. Sostuvieron que la pérdida de la diversidad genética en la agricultura se ha visto a lo largo de la historia, antes de la introducción de los cultivos genéticamente modificados, y obedece a condiciones ambientales, sanitarias, comerciales o de malas prácticas en los diferentes sistemas agrícolas de Colombia, que desborda la competencia del mismo Estado. Adicionalmente, precisaron que, siguiendo el marco regulatorio que exige Colombia, toda empresa o desarrollador que busque comercializar una semilla genéticamente modificada debe cumplir paso a paso con los procesos de evaluación en el país; los cuales, dependiendo del cultivo, de sus características y de la temporada de siembra, puede tomar entre 3 a 5 años (además de los 10 años que tarda en promedio el desarrollo de una semilla transgénica). En consecuencia, en Colombia la introducción de OGMs presenta rigor técnico y científico, dado que se necesitan al menos 13 años para sustentar condiciones

investigación técnica, publicaciones científicas, estudios y metaanálisis relacionados con la seguridad y evaluaciones del impacto positivo de estos avances tecnológicos.

que cumplen con términos de seguridad y efectividad antes de obtener una aprobación a nivel comercial.

37. Para estos intervinientes, un obstáculo en Colombia está determinado principalmente porque *la responsabilidad del uso seguro y sostenible de OGMs está radicado de manera exclusiva en el titular de la tecnología*, sin exigencias para quienes siembran sin cumplir los requisitos legales y desconocen derechos de propiedad intelectual de obtentores de variedades vegetales nuevas. Estos titulares tienen la carga de adelantar la vigilancia y seguimiento a los OGMs en campo a una cantidad representativa de agricultores y/o hectáreas donde se siembran estas tecnologías, por aproximadamente 5 meses, desde el inicio de la venta de semilla hasta su postcosecha, lo cual representa, en criterio de estos intervinientes, una carga excesiva para el gremio de agricultura y tecnología.

38. En lo que se refiere a las demandas de los pueblos indígenas expresadas en la acción de tutela, los intervinientes precisaron que el Estado colombiano debe garantizar los derechos de propiedad intelectual y *la coexistencia entre las semillas nativas o criollas, convencionales y genéticamente modificadas*. ACOSEMILLAS puntualizó que **«históricamente el ICA ha regulado todo lo relacionado con semillas mejoradas, más no ha regulado aquello que tiene que ver con semillas nativas y criollas, lo que resulta absolutamente necesario, no solo desde el punto de vista sanitario, sino también de competencia en los mercados y de los derechos de los consumidores»**³³. Consideraron la importancia de apoyar «la coexistencia entre los diferentes modelos tecnológicos de producción, desde el autoconsumo y la economía familiar campesina e indígena hasta llegar a modelos agroempresariales de mediana y gran escala»³⁴. Concluyeron que «un sistema no riñe con el otro y que se debe velar por garantizar el derecho que tienen todos los agricultores para cultivar bajo el sistema que se ajuste a sus condiciones económicas y sociales, con las semillas acordes a su interés, siempre velando por la conservación del medio ambiente»³⁵.

39. *A favor del principio de precaución en el uso de OGMs en territorios indígenas*. La Universidad de Caldas, el Instituto de Estudios Ambientales-IDEA- de la Universidad Nacional de Colombia, la Corporación Grupo Semillas, el grupo Semillas de Identidad-SWISSAID Colombia, el Instituto de Bioética de la Universidad Javeriana y las Universidades de Tolima y Santander plantearon posiciones radicales, moderadas y algunas inquietudes en relación con el uso de esta tecnología sobre la diversidad genética y la autonomía alimentaria de los pueblos indígenas.

40. *Dificultades para la producción diversa y creciente de maíz en Colombia*. A través de diferentes investigaciones académicas, la Universidad Nacional de Colombia resaltó el papel del campesinado y de los pueblos indígenas en la domesticación de plantas que han permitido una amplia diversidad de características conservadas en cada semilla de maíz, tal y como sucede con sus

³³ Respuesta de ACOSEMILLAS al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 6.

³⁴ Respuesta de ACOSEMILLAS al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 7.

³⁵ Respuesta de ACOSEMILLAS al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 8.

colores, sus hábitos de crecimiento, las formas de la semilla, las prácticas de los cultivos y los tamaños. Según explicó, el proceso de domesticación del maíz llevado a cabo durante milenios permitió transformar las mazorcas en lo que ahora las conocemos, así como seleccionar características ecológicas distintas a las de las parientes silvestres. Este proceso realizado por estas comunidades constituye en Colombia lo que se podría llamar «una sociedad del maíz» producto de procesos históricos, sociales, económicos y culturales que han generado diferentes sistemas de cultivo o producción de maíces.

41. La institución académica expresó que durante los últimos 30 años la producción de maíz ha disminuido considerablemente. Mientras en el año 1988 se cultivaron 600 mil hectáreas de maíz, para el año 2016 se sembraron alrededor de 200 mil hectáreas, distribuidas en 250 municipios de 9 departamentos. Resaltan que solo concentra el 3% del área agrícola nacional y aporta el 7% de la producción agrícola nacional. En el mismo sentido, la Corporación Grupo Semillas presentó información en la que concluía que para el año 2022, Colombia importó el 85% del maíz de consumo nacional. De esta manera, los intervinientes concluyeron que las dificultades para la conservación de la diversidad biológica de la Nación inician con la pérdida de la producción de cultivos nacionales, así como de la participación de estas comunidades en la actividad agrícola nacional, a través de la conservación, producción o comercialización de las semillas nativas y criollas.

42. *Los retos de la importación, liberación y comercialización de OGMs en el contexto latinoamericano.* Para estos intervinientes, la liberación de OGMs en los países latinoamericanos plantea retos específicos en cuanto a las características especiales del patrimonio biológico, genético y cultural de la región. En Colombia, las Universidades Nacional, Javeriana, Tolima y Santander, así como la Corporación Grupo Semillas, indicaron que la contaminación genética de semillas criollas y nativas es una de las mayores preocupaciones en relación con los cultivos transgénicos, ya que existen diversas maneras de cómo podría ocurrir sin que sean contrastadas, evaluadas o monitoreadas por el Estado colombiano: (i) mediante cruzamiento entre plantas de maíz transgénico y maíz no transgénico, proveniente de parcelas vecinas, a través del viento y por animales; (ii) la importación masiva de maíz transgénico en el país, sin exigir segregación y etiquetado de alimentos GM, que entra como materia prima para la alimentación de animales y para la cadena alimentaria; (iii) la entrega de semillas en programas gubernamentales de fomento agrícola o de ayuda alimentaria, sin controles respecto de variedades que favorezcan los sistemas de producción de maíz tradicionales; y (iv) la comercialización de semillas de maíz en los mercados locales sin controles sobre la existencia de nuevo material genético.

43. Para estos intervinientes, **la región latinoamericana presenta debilidad institucional, técnica, científica y de recursos económicos para evaluar los riesgos que genera la importación, liberación y comercialización de OGMs.** De acuerdo con investigaciones realizadas por la Universidad Nacional de Colombia y la fundación SWISSAID Colombia (en adelante, SWISSAID), la capacidad tecnológica en Latinoamérica está distribuida inequitativamente, dado

que no hay conocimiento técnico-científico propio, ni suficiente personal calificado para ejercer investigación, vigilancia y control a la utilización segura de OGM, especialmente de maíz genéticamente modificado. Insistieron en que en Colombia no es claro cómo el Estado vigila, monitorea o controla potenciales riesgos por el uso de OGMs respecto del aumento de algunas malezas o la resistencia a insectos, el consecuencial aumento en la utilización de productos químicos para combatirlas, el no funcionamiento de la tecnología Bt o la aparición de resistencia de plagas a la toxina Bt.

44. El Instituto de Bioética de la Universidad Javeriana aseveró que esta falta de capacidad tecnocientífica está correlacionada con la ausencia de reconocimiento de necesidades y situaciones específicas del contexto colombiano. Explicó que el proceso de aprobación de OGMs, se basa en la extrapolación de estudios foráneos sobre impactos de los OGMs en la salud humana, así como informes de riesgo presentados por las mismas compañías de biotecnología extranjeras, los cuales no tienen en cuenta condiciones culturales, ecosistémicas y socioeconómicas del país, en particular lo que sucede con los resguardos indígenas. Adicionalmente, las evaluaciones de riesgo sobre OGM están enfocadas en aspectos agronómicos (tal y como sucede con la resistencia a insectos o la tolerancia a herbicidas) y no en los impactos ambientales, socioeconómicos o culturales sobre grupos poblaciones en situaciones específicas de vulnerabilidad. En consecuencia, el interviniente concluyó que las evaluaciones de riesgo sobre OGM en el país se realizan de acuerdo con una clasificación incompleta, de manera fragmentada y desarticulada.

45. Estos intervinientes señalaron que existen problemas de acceso a la información pública sobre las ventajas o los posibles efectos adversos para la salud humana y la diversidad biológica y cultural de los organismos vivos genéticamente modificados, especialmente por parte de pequeños productores agrícolas y sus familias en los resguardos indígenas del país. Para la Universidad Javeriana, SWISSAID, las Universidades del Tolima y Santander, así como para la Corporación Grupo Semillas, la falta de acceso a información clara, completa, oportuna y relevante es especialmente grave respecto de las semillas de maíz, dado que este grano y sus derivados, son parte fundamental de la canasta familiar y de la tradición alimentaria de millones de familias campesinas e indígenas en Colombia. En su trabajo académico y social, encontraron que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus diversos organismos, en particular el ICA y Agrosavia, no cuentan con estrategias consolidadas y efectivas de difusión de la información sobre las ventajas o posibles efectos adversos de los OGM. Por ello, para estas instituciones, el acceso a información es muy difícil, ya que se limita a documentos generales, incompletos y sin explicación suficiente a nivel técnico.

46. *Barreras diferenciales sobre los pueblos y comunidades indígenas.* Para estos intervinientes, la actuación del Estado colombiano debe comprometerse con la inclusión de los pueblos indígenas y pequeños campesinos, y el respeto de la diversidad cultural y biológica de la Nación. Sin embargo, señalaron circunstancias que de manera específica afectan o inciden en la situación de los pueblos y comunidades indígenas respecto de sus saberes tradicionales en cuanto a la agricultura y a la alimentación.

47. *Primero*, los intervinientes expresaron que en Colombia todavía no se reconoce la importancia de los conocimientos y prácticas agrícolas tradicionales de los pueblos indígenas en la conservación y mejoramiento de variedades vegetales fundamentales para la alimentación y la agricultura nacional. De acuerdo con investigaciones adelantadas por la Universidad Nacional de Colombia y la Corporación Grupo Semillas, el Estado todavía no reconoce el conocimiento tradicional de las comunidades indígenas, lo cual no les permite continuar con sus prácticas y cultivos tradicionales, ni asegurar una mayor diversidad de sus plantas de contenido alimenticio y de riqueza nutritiva. Indicaron que para los pueblos indígenas la diversidad de semillas criollas y saberes tradicionales es un componente esencial de su cultura y son cruciales en los sistemas tradicionales de agricultura. Sin embargo, a pesar del Acuerdo de Nagoya, suscrito por Colombia en diciembre de 2022, estos grupos no cuentan con un acceso justo y equitativo a los beneficios generados por el uso de estos recursos genéticos, así como se refiere la necesidad de proteger la integridad de los conocimientos tradicionales asociados con las semillas nativas y criollas.

48. *Segundo*, algunos pueblos indígenas que usan semillas OGMs, sin suficiente conocimiento, limitan su capacidad de guardar y reutilizar sus semillas nativas y criollas para futuras cosechas. Esto significa que la población indígena deja de controlar de manera autónoma la manera como cultivan, producen o cosechan. Igualmente, señalaron que se aumentan los costos de producción de alimentos para estas comunidades que -en muchos casos- eran utilizados para pancoger, de intercambio, trueque o producción local, sin un gasto económico adicional o fijo. Estos intervinientes resaltaron que la actuación del Estado colombiano, a la fecha de sus intervenciones, no ha promovido la conservación de estas semillas y el fomento de sus cultivos a través de incentivos que les permitan a los agricultores obtener beneficios y reconocimiento por su labor. **De esta manera, hay riesgo real y significativo de pérdida de la diversidad genética y cultural del maíz en Colombia respecto de las comunidades demandantes.**

49. *Tercero*, los intervinientes presentaron dudas e inquietudes respecto de la determinación de la medida de distanciamiento de cultivos OGM y no OGM determinada en la Resolución 072221 de 2020. De acuerdo con estudios de campo realizados en investigaciones a cargo de la Universidad Nacional de Colombia desde 2012, se registraron eventos de polinización cruzada entre variedades vegetales de maíz en distancias superiores a los 800 metros. El interviniente explicó que el maíz es una planta principalmente alógama, por lo que su polinización se produce esencialmente mediante la dispersión del polen por el viento. En varios eventos los granos de polen son grandes y pueden permanecer viables por varios días. Incluso, es posible que pequeñas cantidades de polen viajen más lejos bajo las condiciones atmosféricas adecuadas. Por ello, la polinización cruzada entre el maíz genéticamente modificado y el maíz no transgénico en Colombia puede ocurrir más allá de la distancia de aislamiento recomendada de 200 metros en la Unión Europea o la establecida por la precitada resolución. De hecho, la Universidad del Tolima recomendó, a partir de su trabajo de campo, que la delimitación de zonas cultivadas con los híbridos de

maíz transgénico debería tener una franja de tres (3) kilómetros, para evitar el flujo de polen hacia las poblaciones nativas o criollas de maíz.

50. *Cuarto*, el Estado colombiano no ha apoyado de manera integral a los pueblos y comunidades indígenas en sus acciones colectivas o comunitarias encaminadas a la conservación y protección de sus semillas nativas. SWISSAID expuso que desde hace más de 20 años la población indígena ha implementado estrategias para la conservación, intercambio y distribución de semillas nativas y criollas. Las medidas más importantes han sido los bancos de semillas, las redes de custodios y guardianes de semillas, así como las casas comunitarias de semillas. De este proceso, por ejemplo, existe la Red Semillas Libres de Colombia, conformada por más de 100 redes locales de custodios a nivel nacional. Sin embargo, el interviniente expresó que ni las autoridades nacionales ni territoriales han contado con la voluntad política, la capacidad institucional o los recursos para apoyar las iniciativas de la población campesina e indígena.

II. CONSIDERACIONES

51. La Sala Segunda de Revisión procederá, de manera preliminar, a analizar la procedencia de la presente acción de tutela respecto de la protección de los derechos fundamentales a la autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al ambiente sano, a la salud humana, al acceso a información pública y a la participación efectiva. Sólo en el evento de que ello sea así, corresponderá plantear el manejo del caso, definir el problema jurídico sustancial y exponer el esquema para resolverlo.

La actuación de los demandantes cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela

52. *La acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.* Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y 10° del Decreto 2591 de 1991, este requisito exige que la acción de tutela sea ejercida, directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales, es decir, por quien tiene un interés directo, sustancial y particular en la solicitud de amparo. De esta manera, la actuación puede ser presentada por: (i) la persona que sufre la violación o amenaza de sus derechos fundamentales; (ii) su representante legal cuando se trata de una persona jurídica o el afectado sea un menor de edad; (iii) un agente oficioso, quien actúa en representación de una persona que no se encuentra en posibilidad física, psíquica o de cualquier otro tipo para demandar la protección de sus derechos constitucionales; y (iv) el apoderado judicial, en cuyo caso debe ser abogado en ejercicio y acreditar esa condición³⁶.

53. En lo que respecta a la legitimación en la causa de las comunidades indígenas para la formulación de la acción de tutela, de acuerdo con lo previsto en los artículos 7°, 70 y 286 de la Constitución Política, esta Corporación ha

³⁶ Ver, entre otras, las Sentencias T-416 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-086 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-176 de 2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-435 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-511 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

considerado que las comunidades indígenas son sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales. Ello significa que los pueblos indígenas no pueden ser considerados como titulares de derechos únicamente a partir de la individualidad de sus miembros, sino que son verdaderos entes colectivos, con autonomía para la gestión de sus intereses y con un estatus propio que les permite gozar de derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes³⁷. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la legitimidad en la causa por activa de pueblos y comunidades indígenas para actuar como sujetos colectivos titulares de los derechos fundamentales está radicada en: “(i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad; (ii) los miembros de la comunidad; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y (iv) la Defensoría del Pueblo”.³⁸

54. Puntualmente, en lo que se refiere a las organizaciones creadas para la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, esta Corporación ha precisado que: (i) por regla general, se reconoce la legitimación de este tipo de organizaciones para solicitar la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que están agremiadas a la organización accionante³⁹; (ii) la formulación de la acción de tutela bajo la figura de la agencia oficiosa respecto de comunidades que no están afiliadas a la organización actora, lo cual requiere la concurrencia de los requisitos establecidos jurisprudencialmente para tal efecto⁴⁰; y (iii) en el evento de que la actuación de la organización no responda a los supuestos de la agencia oficiosa frente a la comunidad o el pueblo titular de los derechos fundamentales, de manera excepcional, deben examinarse circunstancias especiales o excepcionales para la procedencia de la acción de tutela. Por ello, cuando concurre una organización en la defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional ha hecho mención a la necesidad de que el juez de tutela concilie, de un lado, el acceso efectivo a la acción de tutela por parte de las comunidades que requieren una acción pronta y urgente del Estado y, de otro, su autonomía y autogobierno respecto de las autoridades que los representan y cómo ejercen su derecho de asociación y afiliación a colectividades⁴¹.

55. En el caso bajo examen, la acción de tutela se presentó por nueve resguardos indígenas ubicados en los departamentos de Caldas, Huila y Tolima y el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, en su condición de representante de 139 territorios colectivos, de los cuales 107 están constituidos

³⁷ Sentencias T-272 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁸ Sentencia T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, reiterado en la Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁹ Sentencias SU-383 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-155 de 2015 M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁰ Sentencia T-652 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En lo que se refiere a los elementos normativos necesarios para que opere la figura de la agencia oficiosa en el ejercicio de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha establecido que se requiere: “(...) (i) La manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal. (ii) La circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa. (iii) La existencia de la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos (...)” Sentencia T-531 de 2002, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

⁴¹ Sentencia T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

como resguardos indígenas en el departamento del Cauca. En primer lugar, la Sala parte de la premisa según la cual las autoridades tradicionales de los nueve resguardos indígenas están legitimadas para formular la acción de tutela en aras de obtener la protección de los derechos fundamentales de sus comunidades. Ello considerando que cada autoridad tradicional expresó su voluntad de formular la acción de tutela en representación de la comunidad étnica y acreditó su condición de gobernador o líder del territorio colectivo, tal y como se relaciona a continuación:

Resguardo indígena	Autoridad tradicional	Documento
Resguardo Cañamomo-Lomaprieta	Albeiro Antonio Tapasco Guerrero (julio-diciembre de 2022)	Certificación del cargo de gobernador del Ministerio del Interior expedida el 6 de agosto de 2021.
Resguardo Llano Buco	José Eduardo Pete Chindicue (Enero-Diciembre 2022).	Certificación del cargo de gobernador del Ministerio del Interior expedida del 23 de junio de 2022.
Resguardo Río Negro Iquirá	Emilio Cuetumbo Caliz (Enero-diciembre 2022)	Certificación del cargo de gobernador del Ministerio del Interior expedida el 7 de marzo de 2022.
Resguardo La Gaitana	Yimi Fernando Losada Quintero (Enero-diciembre 2022)	Certificación del cargo de gobernador del Ministerio del Interior expedida el 19 de julio de 2022.
Resguardo Estación Talaga	Francisco Copaque Chindicue (2013-2022)	Certificación del cargo de gobernador del Ministerio del Interior expedida el 19 de julio de 2022.
Resguardo Palma Alta	Wilson Pamo Culma (Enero-diciembre 2022)	Diligencia de Posesión de la Junta Directiva ante la Alcaldía de Natagaima, Tolima, expedida el 21 de enero de 2022.
Resguardo San Miguel	Gladys Hernández Collazon (Enero-diciembre 2022)	Diligencia de Posesión de la Junta Directiva ante la Alcaldía de Natagaima, Tolima, expedida el 28 de enero de 2022.
Resguardo Hilarquito	Elisa Fernanda Liz Prieto (Enero-Diciembre 2022)	Acta de Posesión de la Junta Directiva ante la Alcaldía de Coyaima, Tolima, expedida el 25 de enero de 2022.
Resguardo Lomas de Guaguarco	Hugo Benítez Sánchez (Enero-diciembre 2022)	Certificación del cargo de gobernador del Ministerio del Interior expedida el 25 de febrero de 2022.

56. En lo que respecta a la actuación de la representante del Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC, la Sala encuentra que actúa en defensa de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que están agremiadas a la organización accionante. En el escrito de la acción de tutela, el CRIC indica que es la responsable de la representación legal de los pueblos indígenas del Cauca (entre ellos, Nasa, Misak, Yanacona, Kokonuko, Eperara Siapirara, Totoroez, Inga, Polindara, Kizgo, Ambalo y Embera Chami), ubicados en doce asociaciones de cabildos indígenas y 139 territorios ancestrales. Igualmente, en el trámite de revisión ante la Corte Constitucional, la organización precisó que el trabajo de recolección y análisis de las muestras de maíz criollo y nativo se realizaron en todas las zonas que integran los territorios colectivos afiliados. En esa labor colectiva encontraron siete tipos de semillas propias en riesgo grave por eventos transgénicos, especialmente en los territorios que integran el pueblo Nasa.

57. La Sala constata que el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC se encuentra debidamente acreditado ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior, de conformidad con lo establecido en la Resolución 025 del 8 de junio de 1999. Este acto administrativo da cuenta

de que la CRIC ostenta la calidad de autoridad de diferentes pueblos indígenas asentados en el departamento del Cauca y que desde su nacimiento ha sido vocera y gestora del desarrollo propio de sus comunidades indígenas afiliadas. De esta manera, concurre ante el juez constitucional como una organización indígena encargada de la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas afiliados.

58. La organización actúa en defensa de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas afiliadas como consecuencia, a su juicio, de una afectación directa, actual y significativa de rasgo común: la contaminación genética de semillas nativas y criollas de maíz demostrada a través de un trabajo de campo y estudio técnico realizado en los territorios colectivos. De acuerdo con el escrito de la acción de tutela y la declaración efectuada ante el Juez de la República, la representante indígena de la CRIC⁴² manifestó que el riesgo de pérdida de las semillas nativas y criollas y, subsecuentemente, los eventos de contaminación genética producida por OGMs es un hecho notorio y generalizado en los territorios colectivos que ella representa. Esta afectación común impacta a la plataforma del CRIC, reconocida por todas las comunidades indígenas afiliadas, en lo que tiene que ver con «recuperar la tierra de los resguardos y realizar la defensa del territorio ancestral y de los espacios de vida de las comunidades indígenas»; «fortalecer las empresas económicas y comunitarias» y «recuperar, defender, proteger los espacios de vida en armonía y equilibrio con la Madre Tierra».

59. Por esta razón, la Corte Constitucional entiende que la CRIC actúa en defensa de un proceso organizacional común, asociado a la reivindicación y protección de las semillas nativas y criollas que hacen parte de su alimentación y de su agricultura tradicional, en riesgo por la desprotección aparente del Estado. También comprende que varias de las comunidades indígenas afiliadas se encuentran en zonas apartadas del departamento del Cauca, varias de ellas con problemas de orden público y violencia, según relataron los jueces en los despachos comisorios solicitados por esta Corporación. Además, esta Corporación reconoce que la CRIC tiene presencia y ejerce un liderazgo como organización regional encargada de la defensa de los derechos fundamentales de numerosas comunidades en el departamento del Cauca. Por lo tanto, la Sala concluye que tanto los nueve resguardos indígenas demandantes, como la CRIC, tienen legitimidad por activa para reclamar la amenaza o vulneración de los presuntos derechos fundamentales alegados, tanto como sujetos colectivos, actuando en calidad de titulares, como en representación de las comunidades afiliadas a la CRIC.

60. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.* La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de

⁴² Según Certificación de los delegados de la Consejería Mayor del Ministerio del Interior expedida el 25 de agosto de 2021.

tutela procede contra cualquier autoridad y, excepcionalmente, contra particulares⁴³.

61. En el presente caso la acción de tutela se dirige en contra de las siguientes autoridades públicas: (1) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (2) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (3) el Ministerio del Interior, (4) el Instituto Colombiano Agropecuario, (5) el Comité Técnico Nacional de Bioseguridad, (6) el departamento de Caldas, (7) el departamento de Cauca, (8) el departamento del Huila, (9) el departamento del Tolima, (10) el municipio de Riosucio, Caldas, (11) el municipio de Supia, Caldas, (12) el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, (13) el municipio de Caldono, Cauca, (14) el municipio de Piendamó, Cauca, (15) el municipio de La Vega, Cauca, (16) el municipio de Nátaga, Huila, (17) el municipio de La Plata, Tolima, (18) el municipio de Iquirá, Tolima, (19) el municipio de Natagaima, Tolima, y (20) el municipio de Coyaima, Tolima.

62. Tal y como se explicó en la presentación del caso, la acción de tutela plantea un escenario múltiple de vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas, como consecuencia de las presuntas omisiones de las autoridades descritas. La transgresión del derecho a la autodeterminación se refiere a la ausencia de acciones que protejan su cosmovisión y relación con el territorio en las formas tradicionales de producción de maíz que garantizan su subsistencia digna. Las afectaciones al derecho a la identidad étnica y cultural, dado que las semillas nativas y criollas no solo representan su principal fuente de alimentación, sino que además constituye la base de numerosos rituales asociados a las épocas de fertilidad, siembra y cosecha, realizadas por generaciones y generaciones de miembros de sus comunidades ancestrales. El desconocimiento del derecho al medio ambiente, en su componente de protección de bienes bioculturales fundamentales, puesto que a través de saberes tradicionales lograron la conservación de numerosas semillas nativas y criollas que desaparecen y son contaminadas genéticamente por variedades modificadas. La salud humana, por los posibles riesgos que genera cultivos modificados genéticamente para la salud de los sujetos colectivos. Así como los problemas de acceso a información pública y participación respecto de escenarios OVM, considerando que no conocen realmente los efectos adversos o daños que producen este tipo de cultivos en su diversidad cultural y biológica.

63. Con base en los hechos referidos en los antecedentes y precedentemente resumidos, la Sala comprueba la legitimación en la causa por pasiva de las autoridades accionadas.

64. En primer lugar, se encuentra el grupo de autoridades que integran el sector de agricultura y desarrollo rural, a saber: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA. De acuerdo con los numerales 6° y 10° del Decreto 1983 de 2013, adicionado por el Decreto 2369 de 2015, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene dentro de sus funciones «formular, dirigir, coordinar, evaluar y hacer seguimiento a las políticas en materia de prevención,

⁴³ Ver, entre otras, la sentencia T-373 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

vigilancia y control de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio». Igualmente, le corresponde, en las materias a su cargo, «atender a la población en situación de vulnerabilidad, por medio de un enfoque integral y diferencial». Por su parte, el ICA, siguiendo las disposiciones del Decreto 4765 de 2008, tiene a su cargo el «control técnico de la producción y comercialización del material genético de semillas para la siembra, con el fin de prevenir riesgos que puedan afectar la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos en la producción primaria»; así como «procurar la preservación y el correcto aprovechamiento de los recursos genéticos vegetales y animales del país». Luego, en el marco de sus funciones, podrían estar llamadas a responder sobre presuntas omisiones u acciones contrarias a la política de protección, conservación de las comunidades indígenas y el material genético que alegan los demandantes.

65. En segundo lugar, se tiene acreditado el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva respecto del resto de entidades públicas de orden nacional que tienen competencias relacionadas con la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como de posibles riesgos medioambientales, culturales y sociales derivados del uso de organismos genéticamente modificados. De una parte, el Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, acorde con los numerales 1° y 3° el Decreto 2893 de 2011, modificado por el Decreto 2340 de 2015, tiene a su cargo asesorar la formulación de políticas en beneficio de los pueblos indígenas, al igual que propender por la conservación de las costumbres y la protección de conocimientos tradicionales. Por otro lado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 2°, numeral 2° del Decreto 3570 de 2011, le corresponde regular las condiciones para el uso, manejo, aprovechamiento y recuperación de recursos naturales, a fin de mitigar el impacto de actividades contaminantes. Bajo estas disposiciones, de advertirse una amenaza isufundamental, estas entidades tendrían la potestad para adoptar determinaciones específicas respecto de la situación de la población indígena y las condiciones de impacto ambiental relacionadas con la acción de tutela. De ahí, la procedencia de su legitimidad respecto del posible alcance de la acción de tutela que plantean los accionantes.

66. En tercer lugar, sobre la legitimidad del Comité Técnico Nacional de Bioseguridad⁴⁴ para OGMs con fines agrícolas, pecuarios, pesqueros, plantaciones forestales comerciales y agroindustria, el Decreto 4525 de 2005, en su artículo 20, establece que le corresponde examinar las medidas derivadas del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, para evitar, prevenir, mitigar, corregir y/o

⁴⁴ De acuerdo con el artículo 19 del Decreto 4525 de 2005, el Comité Técnico Nacional de Bioseguridad para Organismos vivos modificados con fines agrícolas, pecuarios, pesqueros, plantaciones forestales comerciales y agroindustria está compuesto por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, el Ministro de la Protección Social o su delegado, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado, el Director de Colciencias o su delegado, y el Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- o su delegado.

compensar riesgos o efectos adversos de organismos vivos modificados. Como instancia asesora y de gestión que procura contar con información confiable, razonable y relevante sobre organismos vivos genéticamente modificados, la Sala estima viable su legitimidad, dado que, *prima facie*, su falta de personería jurídica y su carácter consultivo, no lo excluye de ser demandado por vía de tutela, en tanto está integrada por entidades del Estado con capacidad para ser sujetos pasivos de la acción⁴⁵. Además, en oportunidades anteriores esta Corporación ha entendido que la legitimidad está mediada en parte significativa por la relación que exista entre las funciones legales asignadas al demandado y el alcance de la acción de tutela⁴⁶. Luego, se estima procedente la acción de tutela respecto de posibles efectos o alcance de la acción de tutela sobre un comité que determina la viabilidad de OGMs en Colombia y cuya autorización, según los demandantes, podría ocasionar algún riesgo para los pueblos indígenas.

67. En cuarto lugar, las entidades de orden territorial de carácter departamental y municipal son, de acuerdo con los artículos 1° y 3° de la Ley 136 de 1994, y 3° de la Ley 2200 de 2022, personas jurídicas de derecho público, cuya finalidad es el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su respectivo territorio. De un lado, los municipios tienen la función específica de elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas y sus visiones como minoría étnica. De otro, los departamentos se rigen por los principios de reconocimiento de la diversidad y enfoque diferencial, de modo que todas sus actuaciones deben considerar la pertenencia étnica, social, cultural de la población, «sus condiciones, capacidades, particularidades, afectaciones o estados de vulnerabilidad; con el fin de avanzar hacia la garantía de los derechos». En vista de que los actores adujeron que en cada entidad territorial donde se encuentra su colectividad no se han adoptado acciones específicas dirigidas a la protección de los derechos fundamentales reclamados, la Sala estima que se formulan cuestionamientos específicos contra los entes territoriales, a quienes, de conformidad con sus funciones legales, se les cuestiona la ausencia de gestiones pertinentes para asegurar una protección diferenciada en sus respectivos entes territoriales. De este modo, se comprueba su legitimación por pasiva.

68. En orden de lo expuesto, este requisito se encuentra acreditado respecto de la parte accionada y las autoridades vinculadas en el curso de la acción constitucional.

69. *La acción de tutela cumple el requisito de inmediatez.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de protección “*inmediata*” de derechos fundamentales, pero no fija un término dentro del cual los ciudadanos deben interponer esta acción. Esto no implica

⁴⁵ Un análisis similar se realizó en las sentencias T-560 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-041 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-281 de 2021 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y T-142 de 2022 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁴⁶ Ver, por ejemplo, el examen de las funciones legales de las autoridades demandadas realizado en los fallos T-402 de 2021 M.P. Diana Fajardo Rivera, SU-121 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas y SU-122 de 2022 M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

que la solicitud de amparo pueda presentarse en cualquier tiempo, puesto que ello desvirtúa el propósito de la acción constitucional, el cual es servir de medio para la protección urgente de los derechos fundamentales. Según la jurisprudencia constitucional, el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un “*término razonable*” respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, el cual deberá valorarse en el contexto y en las condiciones específicas de cada caso⁴⁷.

70. Respecto de la procedencia de la acción de tutela presentada por pueblos y comunidades indígenas, a lo largo de la jurisprudencia constitucional se han construido criterios hermenéuticos dirigidos a flexibilizar este requisito, dada su calidad de sujetos de especial protección constitucional, comunidades en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema y, también, de indígenas y líderes desconocedores de la regulación ordinaria y mayoritaria⁴⁸.

71. *En primer lugar*, la jurisprudencia ha señalado que el juez de tutela debe evaluar razones que justifican la demora de la comunidad en interponer la acción constitucional. Entre aquellas circunstancias, la Corte ha reseñado el posible aislamiento geográfico en que numerosas comunidades están sometidas, eventos objetivos de fuerza mayor o caso fortuito, así como la situación de debilidad manifiesta o de mayor vulneración en que se encuentra el grupo étnico demandante⁴⁹.

72. *En segundo lugar*, esta Corporación ha advertido la necesidad de construir un criterio de procedencia que no conduzca a una situación de mayor debilidad para la comunidad o una carga desproporcionada respecto de la situación de vulneración en que se encuentra el grupo étnico demandante, especialmente cuando concurren dinámicas sociales históricas, múltiples sujetos involucrados o una afectación sistemática y generalizada de los derechos⁵⁰.

73. *En tercer lugar*, en atención a eventos que advierten un lapso prolongado entre el momento de la presunta afectación de los derechos y la fecha de interposición de la acción, se ha reconocido la necesidad de examinar que la

⁴⁷ Ver, entre otras, las Sentencias C-543 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, SU-961 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-580 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido y T-273 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁸ Sentencia T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁹ En la Sentencia T-367 de 2017, la Corte señaló que el juez de tutela debe evaluar el cumplimiento del requisito de inmediatez en relación con las circunstancias que rodean el caso concreto, entre las cuales se encuentran: i) la pertenencia del actor a un grupo vulnerable; ii) las situaciones personales o coyunturales que le hayan impedido acudir de forma inmediata ante la jurisdicción constitucional; iii) el aislamiento geográfico; iv) la vulnerabilidad económica, además de la persistencia o agravación de la situación del actor; v) la eventual vulneración de derechos de terceros; vi) la ausencia absoluta de diligencia por parte del afectado; y vii) la posibilidad de que el amparo represente una seria afectación a la seguridad jurídica.

⁵⁰ En la Sentencia SU-092 de 2021, la Corte analizó la vulneración masiva, múltiple y generalizada de los derechos fundamentales del pueblo Jiw, reubicado en el nuevo territorio Naexal Lajt. Respecto de esta comunidad se alegaban distintas afectaciones parte de las diferentes entidades estatales de los distintos niveles territoriales, al no adoptar las acciones necesarias en orden a solucionar de manera efectiva la crisis humanitaria que atraviesa la mencionada comunidad. En lo que respecta a la inmediatez, la Corte consideró que las situaciones de las comunidades étnicas, siempre que persistan, no cesan con el paso del tiempo y se renuevan permanentemente, y mientras subsistan las condiciones que ponen en peligro de su supervivencia como comunidad étnica, deben considerarse a la hora de valorar la oportunidad de la acción de tutela.

vulneración de los derechos fundamentales se mantenga en el tiempo, sea actual e inminente⁵¹. De lo contrario, se desconocería el propósito de la propia acción de tutela encaminada a la protección actual de derechos fundamentales amenazados o en riesgo inminente.

74. *En cuarto lugar*, con respecto a la actuación de las comunidades indígenas, la Corte ha demandado un mínimo de diligencia respecto de la entidad demandada⁵².

75. De acuerdo con las pruebas presentadas con la acción de tutela y los documentos allegados en sede de revisión, en el presente caso existe un hito que advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, si se realiza una cronología de las actuaciones de las comunidades indígenas, en su conjunto, y de las presuntas omisiones de las entidades del Estado que se prolongan en la actualidad. El hito en el cual los demandantes identifican la presunta amenaza o afectación de los derechos fundamentales está determinado por el momento en el cual se socializa los resultados de las pruebas InmunoStrip que arrojan como resultado contaminación genética de variedades criollas y nativas de maíz, como consecuencia de la presencia de organismos vivos modificados genéticamente. En ese momento, según se expresa en la tutela, las comunidades indígenas demandantes conocieron de los efectos directos de los OGMs en sus semillas y, en consecuencia, de las amenazas que representa para sus derechos fundamentales colectivos. Acorde con los medios de prueba, se advierte la siguiente secuencia cronológica:

Fecha	Actuación
15-09-20	Adopción de la Resolución 072221 de 2020 que prohíbe la siembra de OGMs en territorios reconocidos como resguardos indígenas.
II semestre 2020	Talleres, recolección y toma de muestra de bancos de semillas y semillas de casas y comunidades indígenas ubicadas en los departamentos de Caldas, Tolima, Cauca y Huila.
06-11-20	Acta de socialización de resultados de muestras de maíz con eventos de contaminación transgénica del Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta.
23-07-21	Acta de socialización de resultados de muestras de maíz con eventos de contaminación transgénica de los Resguardos Palma Alta, San Miguel, Hilarquito y Lomas de Guaguarco.
27-07-21	Acta de socialización de resultados de muestras de maíz con eventos de contaminación transgénica de los Resguardos Llano Buco, La Gaitana, Estación Talaga y Rionegro Iquirá.
22-08-21	Acta de socialización de resultados de muestras de maíz con eventos de contaminación transgénica de 12 comunidades indígenas afiliadas a la CRIC.
II semestre 2021	Las comunidades indígenas que participaron de la realización de las pruebas acordaron: (i) promover medidas de recuperación y cuidado de las semillas criollas, (ii)

⁵¹ En la sentencia T-315 de 2019 analizó la acción de tutela presentada por una comunidad indígena que reclamaba la protección de los derechos a la autonomía, identidad cultural, libre determinación y consulta, por permitirse el funcionamiento de una junta de acción comunal en el territorio en el que habitan, la cual se encuentra reconocida legalmente desde 1992, esto es, 25 años antes de la solicitud. Sobre el particular, expuso que era admisible por los problemas de la comunidad sin solución a la presentación de la acción de tutela y que involucraban la imposibilidad de establecer un acuerdo respecto de quiénes hacen parte del nuevo grupo étnico y la presencia de la junta de acción comunal en el territorio. La Corte estableció que el requisito de inmediatez existe una correlación temporal entre la solicitud de la tutela y los hechos vulneradores de los derechos fundamentales, de la cual resulta importante advertir la continuidad de los hechos que generaron la acción de tutela y la vigencia de las aseveraciones o comportamientos que las comunidades aducen como vulneradores de sus derechos.

⁵² En la Sentencia SU-121 de 2022 la Corte señaló que diferentes factores pueden justificar el transcurso de un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la acción. Entre ellos, «la vulneración o amenaza de los derechos se mantiene o se agrava con el transcurso del tiempo, o recae sobre derechos imprescriptibles; y ii) las colectividades indígenas o tribales fueron diligentes para solicitar la protección de sus derechos, verbigracia formularon derechos de petición, acciones judiciales o manifestaron ante las autoridades que los proyectos o medidas los afectaba, al punto que es necesario consultar con ellos».

	implementación de controles internos para evitar la contaminación genética, (iii) talleres de capacitación y sensibilización sobre las afectaciones directas a los derechos fundamentales, y (iv) la interposición de acciones judiciales conjuntas para la defensa de los derechos fundamentales afectados por la contaminación genética de sus semillas autóctonas.
21-12-21	Como resultado de las pruebas inmunoStrip, el Resguardo Indígena Cañamomo Lomapieta presentó derecho de petición, en el que solicitó información sobre (i) la evaluación de riesgos de los cultivos GM; (ii) las medidas para proteger las semillas criollas y nativas de posibles eventos de contaminación transgénica; y (iii) monitorear y evitar que los titulares y agricultores de cultivos genéticamente modificados, distribuidores de semillas y cultivos genéticamente modificados e incluso otras entidades estatales vendan, entregan, suministren, distribuyan semillas genéticamente modificadas.
19-01-2022	El ICA responde señalando que el tipo y la manera en que se realizan la evaluación de riesgos en Colombia, así como los eventos GM autorizados para su liberación, entre ellos, el procedimiento de acceso a información ante el SECOP.
09-09-22	Presentación de la acción de tutela por parte de los nuevos resguardos indígenas y la organización regional demandantes.

76. Para la Sala, el segundo semestre de 2021 es el momento determinante en el cual las organizaciones indígenas demandantes identifican y conocen sobre presuntas afectaciones directas de sus semillas con las pruebas InmunoStrip. Desde ese tiempo a la presentación de la acción de tutela (septiembre de 2022) transcurre un plazo que, en las condiciones específicas de esta acción de tutela, se estima razonable. Lo anterior, si se considera que: (i) se trata de grupos indígenas que, como registraron autoridades judiciales al momento de realizar los despachos comisorios, se encuentran en territorios con situaciones críticas de orden público y, en varios casos, alejados de las cabeceras municipales; (ii) para la presentación de la acción de tutela concurre un número plural de sujetos colectivos ubicados en cuatro departamentos del país, que requiere mayor grado de organización y comunicación, así como mayores tiempos de espera, para la formulación de una acción constitucional; (iii) la presunta amenaza y afectación a los derechos fundamentales, según manifiesta la parte accionante, se mantiene en el tiempo; luego, se trata de un problema continuo y actual, que puede agravar las condiciones de las comunidades indígenas en sus territorios y respecto de sus necesidades básicas alimentarias, y (iv) las comunidades presentaron una actuación mínima de diligencia a través de la interposición reciente de derechos de petición, en los que cuestionaron eventos transgénicos en sus semillas nativas y criollas, sin respuesta, según los accionantes, completa y efectiva⁵³.

77. En estos términos, y en las condiciones específicas y particulares del caso, la tutela satisface el requisito de inmediatez, debido a que transcurrió un plazo razonable entre el momento en que las comunidades étnicas advirtieron la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales y la interposición de la acción de tutela.

78. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial, lo cual implica que esta sólo procederá en dos supuestos excepcionales. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para proteger sus derechos. En cada

⁵³ Último radicado el 21 de diciembre de 2021.

caso concreto, el juez constitucional deberá verificar, de un lado, la existencia de un mecanismo judicial para garantizar los derechos del accionante. Y, del otro, la idoneidad y eficacia de aquel para restablecer de forma oportuna, efectiva e integral los derechos invocados. Segundo, como mecanismo transitorio de protección, para evitar la consumación de un perjuicio irremediable⁵⁴.

79. En lo que se refiere al cumplimiento del requisito de subsidiariedad respecto de la demanda de protección de los derechos de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional ha establecido criterios que propenden por un examen diferenciado de procedencia de la acción de tutela, que reconozca su carácter de grupo de especial protección constitucional, de población mayoritariamente en condición de debilidad manifiesta y de colectividades sujetas a una respuesta integral por parte de las entidades del Estado, incluido el órgano judicial.

80. *En primer lugar*, la Corte Constitucional ha desarrollado, a la luz de la Constitución Política y de estándares internacionales, un catálogo amplio de *derechos colectivos fundamentales* cuya titularidad la ejercen de forma exclusiva los pueblos y comunidades indígenas y, respecto de los cuales, la acción de tutela constituye el mecanismo principal idóneo y efectivo para su protección. El carácter colectivo de estos derechos, es decir, que existen prerrogativas cuya titularidad recaiga en el ente colectivo como tal y no a partir de la individualidad de sus miembros, no limita, excluye ni transforma la naturaleza de derecho subjetivo fundamental. Desde los primeros pronunciamientos, esta Corporación se ha enfrentado a escenarios altamente complejos, cuyos eventos han exigido la valoración de problemas generales que enfrentan las comunidades étnicas que, de no solucionarse, ni sus miembros individualmente considerados, ni la comunidad, como ente autónomo en la gestión de sus intereses y con un estatuto constitucional propio, verían materializadas condiciones para asegurar su existencia física y culturalmente diferenciada.

81. Desde la Sentencia T-380 de 1993⁵⁵, la Corte Constitucional ha precisado que «[los] derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes». De esta manera, la Corte ha precisado que «[la] comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser “sujeto” de derechos fundamentales. En

⁵⁴ Según la jurisprudencia, dicha excepción al requisito de subsidiariedad exige que se verifique lo siguiente: (i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto del daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir el perjuicio irremediable; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de las garantías fundamentales en riesgo. Ver entre otros, los fallos T-188 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-235 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a “la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (CP art. 1 y 7)».

82. Bajo esta perspectiva de análisis, a lo largo de la jurisprudencia constitucional, la Corte Constitucional ha reconocido derechos colectivos fundamentales que poseen los pueblos y comunidades indígenas, los cuales son indispensables para garantizar y proteger su existencia, bienestar y desarrollo integral como grupos étnicamente diferenciados, así como para contrarrestar situaciones que pongan en riesgo su existencia física y cultural. Entre tales derechos, esta Corporación ha señalado que figuran el reconocimiento de: (i) su derecho a la consulta previa⁵⁶, consentimiento libre e informado⁵⁷, así como la participación colectiva en escenarios que les interesen⁵⁸; (ii) al reconocimiento de su historia, lengua, identidad y cultura propias⁵⁹; (iii) el derecho a su subsistencia digna y diferenciada, lo que incluye su salud, alimentación y educación en el marco de su cosmovisión y tradiciones⁶⁰; (iv) el derecho a la integridad étnica, cultural, social y económica⁶¹; (v) el derecho a la propiedad colectiva de las tierras y territorios indígenas coloniales, titulados y constituidos⁶²; (vi) el derecho a la autonomía, autogobierno y autodeterminación, como expresión de su cultura y tradiciones propias⁶³, entre otros. Sobre estas prerrogativas, este Tribunal ha manifestado que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y efectivo para su protección, dado que de ahí derivan formas de vida diferentes a la sociedad mayoritaria, que requieren, en varias ocasiones, de acciones efectivas, urgentes e inmediatas⁶⁴.

83. *En segundo lugar*, la Corte Constitucional ha establecido que en lo que se refiere a la solicitud de amparo de derechos o intereses propiamente colectivos, cuya defensa *prima facie* debe ejercerse mediante las acciones populares o de grupo, el recurso de amparo puede -excepcionalmente- ser procedente en el evento que se advierta una afectación subyacente de derechos o facetas fundamentales de los pueblos o comunidades indígenas⁶⁵. En el evento que la acción de tutela reclame la protección de derechos o intereses colectivos, el Legislador establece procedimientos constitucionales para dirimir estas

⁵⁶ Sentencia SU-123 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

⁵⁷ Sentencia SU-121 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵⁸ Sentencia T-163 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵⁹ Sentencia T-1105 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁰ Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁶¹ Sentencia T-365 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶² Sentencia T-011 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la posesión ancestral y/o la especial relación de los pueblos con sus tierras y territorios es el fundamento del derecho, el reconocimiento del estado no tiene carácter constitutivo, sino que opera como una herramienta más de protección del ámbito territorial. Ver, entre otras, las sentencias T-376 de 2012, T-574 de 2016 y C-389 de 2016.

⁶³ Sentencia T-072 de 2021 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁶⁴ Sentencia T-445 de 2022 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁶⁵ Ver, entre otras, las Sentencias T-759 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-341 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

controversias, específicamente la acción popular ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El artículo 88 constitucional y las disposiciones previstas en la Ley 472 de 1998, disponen la competencia de los jueces administrativos para conocer los litigios que surgen del ejercicio de acciones populares contra actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones públicas, dirigidas a la protección de derechos e intereses colectivos, relacionados principalmente con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en la ley. Por esta razón, la Corte Constitucional ha insistido en que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para solicitar la protección de derechos de rango colectivo o intereses de aquellos que *prima facie* corresponde conocer a los jueces administrativos. En consecuencia, el recurso de amparo no puede ser utilizado como una vía para reemplazar los cauces constitucionales definidos inicialmente por el Constituyente para la protección de derechos e intereses colectivos.

84. No obstante, cuando la falta de reconocimiento de derechos o intereses colectivos provoca la afectación de un derecho subjetivo fundamental o facetas fundamentales, esta Corporación ha admitido de manera excepcional la procedencia de la acción de tutela. De esta manera, se ha sostenido la necesidad de acreditar: «(i) [...] la conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo. (ii) El demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo. (iii) La vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada. (iv) La orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza”. (v) Adicionalmente, es necesaria la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto»⁶⁶.

85. Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha expresado que el juez de tutela debe ser especialmente cuidadoso al valorar derechos o afectaciones de los cuales se aduce su carácter colectivo o el impacto en una determinada colectividad. La Corte ha señalado que: (i) un rasgo esencial de las acciones populares es que sus demandas excluyan motivaciones meramente subjetivas, particulares, concretas o directas para los demandantes⁶⁷; (ii) dado que este tipo de acciones derivan principalmente del mandato de solidaridad, se concibe como mecanismos encaminados a proteger a todos y cada uno de los individuos de la sociedad, más allá de cualquier ámbito interno o subjetivo de un grupo específico⁶⁸; y (iii) aun con su carácter amplio y no taxativo, la acción popular debe brindar un conjunto de elementos comunes que permitan advertir los bienes

⁶⁶ Esta regla se ha establecido en la Sentencia T-576 de 2012 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Se ha reiterado entre otros fallos en: las sentencias T-011 de 2022 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁷ Sentencia C-215 de 1999 M.P. Martha Victoria SÁCHICA.

⁶⁸ Sentencia C-630 de 2011 M.P. María Victoria Calle Correa.

objeto de protección de las acciones populares, así como sucede con el ambiente sano, los derechos de los consumidores y la libre competencia económica⁶⁹. Por tal razón, el juez debe analizar si determinado derecho que tiene la denominación inicial de derecho o interés colectivo, como sucede con el medio ambiente o los derechos de los consumidores, en el caso específico, bajo el contexto concreto del caso, involucra facetas subjetivas o individuales de rango fundamental en las que la acción de tutela brinda mejores condiciones de la satisfacción del derecho⁷⁰.

86. *En tercer lugar*, cuando la Corte se ha enfrentado a la presentación de acciones de tutela en la que se demanda conjuntamente derechos de carácter fundamental y derechos o intereses propiamente colectivos, este Tribunal ha presentado parámetros interpretativos adicionales, para efectos de considerar la procedencia de la acción de tutela. La Corte Constitucional ha indicado que, de acuerdo con las condiciones específicas de cada caso, también resulta procedente la acción de tutela cuando se advierte: (i) la discriminación histórica que ha sufrido la comunidad étnica lo que incide en la situación de desprotección sistemática de los derechos que alega, (ii) las cargas excesivas que soportan la comunidad para el acceso a la administración de justicia derivadas, ya sea por su ubicación geográfica, las condiciones socioeconómicas que enfrentan o las dificultades en el acceso a la asesoría jurídica y representación judicial; (iii) la caracterización de las comunidades étnicas como sujetos de especial protección constitucional; y (iv) la jurisprudencia constitucional como fuente principal de desarrollo de los derechos de estas comunidades⁷¹.

87. Para la Sala no hay duda de la procedencia de la acción de tutela para analizar el escenario de discusión constitucional planteado por los pueblos indígenas demandantes respecto de la vulneración de los derechos a la autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al ambiente sano, a la salud humana, al acceso a información pública y a la participación efectiva, en tanto que, en el marco del caso específico, se instituye como el mecanismo principal de protección de sus derechos, por las razones que pasan a explicarse:

88. *Primero*. Contrario a lo expresado por los jueces de instancia, la Sala encuentra que la acción de tutela resulta el mecanismo principal idóneo y efectivo para valorar la protección de los derechos colectivos fundamentales cuya titularidad la ejercen de forma exclusiva las comunidades demandantes. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, y en los términos precedentemente expuestos, *la libre determinación de las comunidades étnicas, el derecho a la integridad física y cultural, al igual que la participación efectiva de las comunidades en las decisiones que los afectan*, lo que incluye, para ellos, el acceso diferenciado y efectivo a información pública, constituyen derechos fundamentales de las comunidades indígenas demandantes, sobre los cuales el recurso de amparo resulta la vía procedente. Sobre este tipo de derechos, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano un mecanismo

⁶⁹ Sentencia T-080 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁰ Sentencia T-235 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹ Sentencia T-172 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

judicial -distinto a la acción de tutela- que resuelva de manera integral y oportuna los derechos invocados y las pretensiones subyacentes alegadas.

89. Las comunidades demandantes solicitan el amparo de estos derechos fundamentales, cuya titularidad recae en cada resguardo, con el propósito de obtener un respuesta oportuna y completa sobre el cumplimiento de obligaciones nacionales e internacionales que respeten y propendan por la protección de sus semillas nativas y criollas, permitan reforzar las medidas de bioseguridad y seguimiento a OGMs, además de la implementación de una serie de acciones concretas para la detección de eventos transgénicos, la entrega de información pública completa y efectiva, incluso el acompañamiento a las comunidades indígenas accionantes en el proceso de restablecimiento de sus derechos fundamentales. Sobre estas pretensiones, la Sala considera que la acción de tutela es el mecanismo principal en la medida en que, como se ha señalado en otras oportunidades, la jurisprudencia constitucional es fuente principal de desarrollo de los derechos fundamentales de estas comunidades. Además, según se explicó en el fundamento jurídico 80, el rasgo comunitario de los demandantes no transforma derechos subjetivos fundamentales de estas agrupaciones, en derecho colectivos objeto de protección mediante la acción popular.

90. *Segundo*. La Corte Constitucional considera que, dadas las circunstancias específicas expuestas en la acción de tutela y conocidas en sede de revisión, la presente acción constitucional igualmente resulta procedente para examinar la demanda de protección de los derechos al *medio ambiente*, en lo que respecta a los alegatos relacionados con las afectaciones a su patrimonio o bienes bioculturales fundamentales, y a la *salud*. Para estas comunidades indígenas existe una afectación medioambiental relacionada con la pérdida de decenas de variedades nativas y criollas de maíz que estos demandantes han criado, conservado, mejorado, utilizado e intercambiado por siglos. De este modo, no se trataría únicamente de un problema asociado al goce en sí mismo del medio ambiente sano, sino que, además, se plantea la defensa de su patrimonio biocultural, que, según ellos, hace parte de su propia historia como agrupaciones étnicas, bajo características y una cosmovisión propia. Igualmente, los demandantes señalan afectaciones directas a la salud humana como consecuencia del consumo y cultivo de organismos genéticamente modificados en sus territorios colectivos. Para ellos, la literatura especializada sugiere un importante riesgo en la salud que, por sus implicaciones, especialmente a menores de edad, debe ser abordada por el juez constitucional⁷².

⁷² La Corte Constitucional se ha pronunciado a favor de la procedibilidad de la acción de tutela cuando se ha reivindicado una protección al medio ambiente y a la salud humana de los pueblos y comunidades indígenas. Por ejemplo, en la Sentencia T- 733 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos), se estudió una acción de tutela promovida por los miembros del Resguardo Zenú del Alto San Jorge y del Consejo Comunitario de Comunidades Negras de San José de Uré, con motivo en la presunta vulneración de sus derechos al medio ambiente, salud y consulta previa por la explotación minera de la empresa Cerro Matoso. En esa misma línea, en la Sentencia T- 614 de 2019 (M.P. Alberto Rojas Ríos) relacionada con una acción de tutela interpuesta por integrantes del Resguardo Indígena Wayúu Provincial, ubicado en el municipio de Barrancas (Guajira), se solicitó la protección urgente de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la salud, al ambiente sano y a la intimidad de los habitantes de su comunidad, debido a que tales garantías se encontraban en grave peligro ante la cercanía del resguardo con la explotación minera adelantada por la empresa Carbones

91. En estos términos, la Sala Segunda considera que están dadas las condiciones mínimas para valorar las facetas fundamentales de los derechos a la salud y al medio ambiente, considerando que: (i) cada una de las nueve comunidades indígenas demandantes, al igual que la organización regional indígena, señalaron afectaciones directas en los derechos fundamentales a la libre determinación e identidad étnica y cultural, como consecuencia de la pérdida de la diversidad biológica en sus territorios indígenas y riesgos en la salud, para ello expusieron situaciones específicas que esperan sean objeto de valoración por el juez constitucional; (ii) *prima facie* ellos presentan información que sugiere algún tipo de riesgo o circunstancia especial con su patrimonio fitogenético, en tanto en el desarrollo de pruebas técnicas, denominadas Inmunostrip, encontraron eventos de contaminación generativa con variedades u organismos genéticamente modificados; y (iii) las pretensiones de los accionantes, correlacionadas con los derechos al ambiente sano y a la salud humana, en su mayoría exigen una respuesta del Estado colombiano encaminada a la adopción de estándares nacionales e internacionales, que reconozcan su situación de grupo étnicamente diferenciado y, por lo mismo, se respete su cosmovisión o estilo de vida en el territorio en lo que se refiere a sus formas de agricultura y alimentación.

92. *Tercero*. En el presente caso la Sala tampoco considera que las pretensiones de la parte accionante puedan tramitarse de forma efectiva e integral través de la acción de nulidad prevista en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011; la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dispuesta en el artículo 138 *ibidem*; la acción de grupo establecida en el artículo 46 de la Ley 472 de 1998; o la acción de cumplimiento desarrolla en la Ley 393 de 1997. En lo que se refiere a los medios de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, aunque en ellos se puedan discutir circunstancias relacionadas con la Resolución 072221 de 2020, los actores no plantean la nulidad del acto administrativo de carácter general y abstracto, por la existencia de una posible causal de ilegalidad o de inconstitucionalidad, que es el presupuesto para que operen estas acciones, sino que reclaman por la eficacia y suficiencia de las medidas de cara a proteger bienes bioculturales con estrecha relación con su existencia, por lo que aquellos no resultan idóneos. Por otro lado, dichos mecanismos no son eficaces si se considera su prolongada duración en el tiempo⁷³.

del Cerrejón Limited. La Corte destacó que esta acción era procedente ya que «no se pretende la protección abstracta del ambiente (acción popular) ni la reparación económica de perjuicios (acción de grupo), sino la salvaguarda de las garantías fundamentales a la vida, salud e integridad personal de miembros de una comunidad indígena que, por ende, gozan de una especial protección constitucional, ante la presunta afectación al ambiente generada por las operaciones de la empresa accionada».

⁷³ El promedio de duración de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en el régimen escritural es de 844 días, mientras que en el régimen oral es de 299 días. “Resultado del estudio de costos procesales”. Consejo Superior de la Judicatura. 2016. Tomo II. Pág. 124. Asimismo, “Para el caso de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho es importante mencionar que, en estos procesos la reclamación se realiza sobre un acto administrativo proferido por una entidad pública, en la que, por ejemplo, se desvinculó a un funcionario, (...) Como se evidencia gráficamente en las curvas de supervivencia de Kaplan-Meier, el valor de la media del tiempo procesal es de 2.48 años.”. García Ramírez, V. (2022). Predictores en la duración de los procesos judiciales en Colombia. Universidad de los Andes. Pág. 15. “Para el caso de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho es importante mencionar que, en estos procesos la reclamación se realiza sobre un acto administrativo proferido por una entidad pública, en la que, por ejemplo, se desvinculó a un

93. Lo mismo sucede con la acción de grupo, dado que la pretensión principal de la tutela no se dirige a la indemnización de perjuicios producto de la inactividad estatal, sino a la satisfacción efectiva de derechos fundamentales, bajo el argumento de que su materialización asegura la propia existencia física y cultural de cada colectividad. Sobre la acción de cumplimiento, igualmente, la Sala estima su carácter subsidiario respecto de la acción de tutela, en la medida en que la pretensión de la acción de tutela va más allá de la solicitud en cuanto a que la administración aplique el mandato específico o determinado previsto en la Resolución 072221 de 2020. Al contrario, lo que se cuestiona es, justamente, omisiones de las autoridades, así como la ineficacia de las medidas administrativas, que afectan de manera directa la protección de derechos constitucionales fundamentales⁷⁴.

94. Bajo las consideraciones expuestas y dado que existe un problema subyacente que alberga la resolución de distintos derechos de rango fundamental, la Corte Considera que la acción de tutela es el mecanismo más idóneo para valorar las pretensiones puntuales de los accionantes. Igualmente, en las condiciones específicas de la acción de tutela, la Sala estima que cada comunidad étnica presentó motivaciones directas y concretas, encaminadas a una respuesta específica, sobre la cual la acción de tutela brinda mayores condiciones de satisfacción de los derechos, dadas sus características de celeridad, oportunidad, idoneidad e integralidad. En consecuencia, la Sala procederá a examinar el fondo del asunto respecto de la vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas alegados por la parte actora. Para el efecto, la Sala delimitará el caso, planeará el problema jurídico y expondrá la metodología de la decisión.

Delimitación del asunto, problema jurídico y metodología de decisión

95. *Delimitación del asunto.* Nueve representantes legales de resguardos indígenas reconocidos por el Estado colombiano, y un líder de una asociación regional indígena creada para la defensa de sus derechos fundamentales (CRIC), presentaron acción de tutela en contra del Estado colombiano, representado entre otras entidades por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA. Los demandantes consideraron que las entidades estatales han incurrido en una serie de *omisiones* que han vulnerado y ponen en grave riesgo sus derechos a: (i) la libre autodeterminación, debido a que no cuentan con la capacidad para proteger sus formas tradicionales de agricultura y producción artesanal de maíz, las cuales garantizan a su vez su subsistencia digna y alimentación; (ii) identidad étnica y cultural, dado que sus semillas criollas y

funcionario, (...) Como se evidencia gráficamente en las curvas de supervivencia de Kaplan-Meier, el valor de la media del tiempo procesal es de 2.48 años.”

⁷⁴ En la Sentencia SU-077 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, la Corte Constitucional indicó que: «La acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento».

nativas de maíz son bienes bioculturales fundamentales que integran sus prácticas tradicionales, formas de vida y de relacionamiento con la tierra; (iii) medio ambiente, ya que a través de saberes tradicionales han creado, conservado, mejorado y utilizado variedades nativas y criollas de maíz en riesgo de desaparición y de contaminación genética con variedades transgénicas; (iv) salud humana, en tanto el consumo y cultivo de organismos genéticamente modificados constituye un riesgo para la población indígena, especialmente los menores de edad; y, (v) al acceso a información pública y a la participación efectiva, porque no cuentan con información oportuna, clara, confiable, completa y de fácil acceso, como tampoco escenarios donde puedan intervenir o conocer los impactos sociales, culturales y económicos por el uso de OGMs en territorios indígenas.

96. Estas omisiones, a juicio de los demandantes, estuvieron sustentadas en la *ineficacia* e *insuficiencia* de la acción estatal. De un lado, sostuvieron que la medida de aislamiento de OGMs para territorios indígenas, prevista en la Resolución 072221 de 2020, ha sido altamente ineficaz, dado que pruebas científicas, conocidas como ImmunoStrip, han arrojado como resultado que variedades tradicionales de maíz con las cuales aseguran su alimentación básica, han sido contaminadas con OGMs. De otro lado, los demandantes sostuvieron que no existe una respuesta conjunta del Estado que les permita proteger sus semillas nativas y criollas frente a distintas fuentes de contaminación genética, tal y como sucede con la venta de semillas certificadas sin control respecto de material genéticamente modificado que entra a los territorios indígenas o la falta de seguimiento a eventos transgénicos en los resguardos indígenas. En consecuencia, las comunidades demandantes manifestaron que están en grave riesgo de pérdida de sus formas tradicionales de producción, bajo un esquema de conservación de las mejores semillas nativas o criollas, garantizar su mínimo alimentario de modo culturalmente sostenible para cada una de las comunidades y proteger las semillas de maíz que durante milenios han caracterizado la existencia de pueblos y comunidades indígenas en la región latinoamericana.

97. Durante el trámite de la acción de tutela y en sede de revisión ante la Corte Constitucional, la respuesta conjunta del Estado colombiano estuvo dirigida a que se niegue lo pretendido por los accionantes. Las entidades que integran el sector de agricultura y desarrollo rural expusieron: (i) que el marco regulatorio sobre OGMs es un cuerpo normativo completo, técnico y efectivo respecto de los potenciales riesgos aducidos por los demandantes y, adicionalmente, establece una exclusión o prohibición expresa sobre su utilización en resguardos indígenas; (ii) que cada aprobación de OGMs en Colombia pasa por el CTNBio, el cual realiza una evaluación integral de los potenciales riesgos o efectos adversos, y también ordena a cargo del ICA y las empresas tecnológicas, la adopción de medidas de vigilancia, control y seguimiento a los cultivos y flujo de genes de maíz genéticamente modificado; (iii) que la medida de aislamiento prevista en la Resolución 072221 de 2020 responde a diferentes evaluaciones de carácter técnico y científico adelantadas por instituciones de reconocimiento internacional, así como estudios de riesgo realizados en cada zona regional del país, previo a la autorización de las 68 variedades de maíz

genéticamente modificadas; (iv) que el Estado cuenta, al menos desde 2006, con estrategias efectivas para la publicación de la información y los resultados sobre la autorización y uso de OGMs en Colombia, así como acciones dirigidas a la capacitación y acceso a la información pública; y, que igualmente, (v) el Estado ha promovido la creación de un banco de semillas que protege la diversidad biológica de la Nación, el cual contiene 1182 razas de maíz clasificadas como criollas o nativas. Con todo, expusieron (vi) *la ausencia de una política pública o la ausencia de una reglamentación diferenciada aplicable a los pueblos y comunidades indígenas, respecto de las semillas que ellos autodenominan como nativas, criollas, propias o autóctonas.*

98. Por su parte, los intervinientes presentaron consideraciones relacionadas con la necesidad de *articular la reglamentación de OGMs con la coexistencia de semillas nativas y criollas* de los pueblos indígenas. Informaron que el ICA ha regulado todo lo relacionado con semillas mejoradas, pero no ha adoptado ninguna directriz o actuación en lo que tiene que ver con semillas nativas y criollas. Adicionalmente, presentaron dos perspectivas sobre el uso de OGMs. De un lado, desde el sector gremial y económico, se señalaron las ventajas del uso de OGMs, respaldadas por organismos internacionales y la comunidad científica, así como los retos y dificultades que hay en Colombia para producir, investigar y comercializar respecto de organismos genéticamente modificados. De otro lado, el sector académico manifestó retos territoriales en el uso y producción de OGMs, los efectos de su utilización en la producción de maíz en Colombia, así como los obstáculos que puntualmente presentan los OGMs para la población indígena en términos socioeconómicos, culturales y ambientales.

99. En atención a las circunstancias previamente resumidas, los hechos expuestos en la acción de tutela, las pretensiones de los actores, las respuestas emitidas por las autoridades accionadas y las pruebas recaudadas en sede de revisión, la Sala advierte que la discusión constitucional a resolverse está mediada por la presunta necesidad *actual, directa y significativa* que para las comunidades indígenas demandantes representa garantizar sus derechos fundamentales colectivos a la identidad étnica y cultural, al acceso a información pública y a la participación efectiva, con el propósito de proteger sus semillas nativas y criollas de maíz. Las comunidades no presentaron únicamente posibles riesgos por el uso de OGMs en territorios indígenas, sino que llamaron la atención y presentaron documentación técnica que sugiere eventos transgénicos en variedades criollas y nativas de maíz esenciales para su subsistencia digna, alimentación y agricultura. Esta situación la radicaron ante el juez constitucional, encaminada a obtener una respuesta oportuna, efectiva e integral que atienda, según ellos, al riesgo acelerado y progresivo de pérdida y extinción de variedades vegetales de maíz que caracterizan su propia existencia física y cultural como pueblos originarios, así como el amparo urgente de una de sus principales fuentes de alimentación y de agricultura tradicional.

100. Para esta Corporación, las comunidades indígenas reclaman una acción efectiva del Estado, puesto que, sin sus semillas, sus características como pueblos étnicos reconocidos tradicionalmente perderían connotación cultural y

socioeconómica, carecerían inevitablemente de sus propios medios de subsistencia y se afectarían sustancialmente sus conocimientos y prácticas tradicionales. Esta circunstancia la advierten con el contraste entre, de un lado, el ingreso regulado, constante y creciente de OGMs en territorio colombiano y, de otro, el poco interés, ausencia de medidas estatales e ineficacia de las existentes, para asegurar la protección y conservación de las semillas nativas y criollas de maíz, que representan el patrimonio biocultural de los pueblos indígenas y de su medio de subsistencia digna y diferenciado. En consecuencia, las comunidades demandantes pretenden que esta Corporación revise las sentencias de tutela de instancia, a partir de la actuación adelantada por las autoridades accionadas, a la luz de garantías presuntamente relacionadas con los derechos a la libre determinación, identidad étnica y cultural, y principios asociados a la participación y el acceso a la información pública, así como el medio ambiente y la salud humana.

101. *Problema jurídico.* De acuerdo con lo expuesto le corresponde a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional resolver lo siguiente:

102. ¿El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, entre otras entidades, vulneraron los derechos a la autodeterminación de los pueblos indígenas accionantes, a la identidad étnica y cultural, al acceso a información pública y a la participación efectiva, así como al medio ambiente y a la salud, por omitir la adopción de medidas suficientes y efectivas para proteger sus semillas nativas y criollas de maíz, utilizadas para su subsistencia digna, alimentación y prácticas tradicionales, de riesgos asociados a su pérdida o a la extinción de especies propias, incluidos riesgos por el uso no controlado de semillas genéticamente modificadas en territorios indígenas?

103. Para resolver estos problemas, se desarrollarán consideraciones relacionadas con: (i) el estándar constitucional de protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, haciendo énfasis, de un lado, en las garantías de reconocimiento de derechos culturales y, de otro, en los riesgos específicos asociados al uso de OGMs respecto de sus bienes bioculturales; (ii) el marco internacional y legal para proteger las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas y las medidas legislativas específicas para prevenir posibles efectos adversos del uso de OGMs en territorios indígenas; y (iii) la experiencia comparada en la región latinoamericana sobre la relación entre OGMs y semillas nativas y criollas. Por último, (iv) se estudiará el caso concreto.

Estándar constitucional de protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas respecto de sus semillas nativas y criollas

104. *Reconocimiento constitucional.* Existen varias disposiciones constitucionales que protegen los derechos de los pueblos indígenas, fijan mandatos encaminados a salvaguardar su existencia física y cultural, así como prerrogativas dirigidas a amparar su autonomía y diversidad biológica y cultural. El artículo 7° señala que «[el] Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana», y el artículo 8° dispone una

obligación concreta de «proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación». En cuanto a los derechos que pudieran tener los grupos étnicos, la Constitución Política prevé la necesidad de proteger el patrimonio cultural existente en territorios indígenas (art. 72), así como la diversidad e integridad ambiental que pudiera afectar directamente a las comunidades étnicas (art. 79). En lo que se refiere a la protección de su autonomía, además, la Carta dispone que gozan de la potestad para gobernarse por sus propias autoridades, según sus usos y costumbres, y que la actuación del Estado se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas (arts. 246, 286, 287 y 330). Con fundamento en estos mandatos constitucionales, este Tribunal, encargado de la protección y aplicación de los derechos fundamentales en Colombia, ha revisado un amplio número de casos en los cuales se demanda la protección de los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, y se reconoce la necesidad de salvaguardar sus formas de subsistencia propia, de su autodeterminación y de su relacionamiento especial y diferenciado con los territorios que tradicionalmente habitan⁷⁵.

105. *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.* Un número importante de estos fallos se han encaminado a proteger el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, lo que incluye el respeto de sus formas de vida propias, de su relación tradicional con el territorio, de las maneras en que conciben su desarrollo o economía tradicional y, más recientemente, la protección a la soberanía alimentaria. La Corte Constitucional ha reseñado la necesidad de amparar la libre determinación, autodeterminación o autonomía de los pueblos indígenas, entendida como una prerrogativa de carácter colectivo y fundamental que le permite a los grupos étnicamente diferenciados darse su propia organización social, política, económica, jurídica, cultural o espiritual, de acuerdo con sus prácticas tradicionales, su cosmovisión y su proyecto de vida colectivo, sin desconocer los límites que establece la Constitución y las leyes⁷⁶.

106. En su *dimensión externa*, la autonomía indígena permite que las comunidades participen, a través de su conocimiento y en la búsqueda de respeto por su cosmovisión, en decisiones de la Administración o del órgano político que puedan afectarlas directamente. En su *dimensión interna*, la autonomía está relacionada con el reconocimiento de formas de autogobierno y autodeterminación en cuanto a su organización social, política, jurídica y económica. Ello supone el derecho a decidir por sí mismos, y sin intervención

⁷⁵ A lo largo de la jurisprudencia constitucional, la Corte ha adoptado diferentes decisiones referentes a la protección de: (i) riesgos medioambientales, (ii) déficit de protección de prácticas culturales, y (iii) riesgo de preservación de su existencia física y cultural, entre otras. En la mayoría de los casos ha existido un parámetro constitucional construido a partir del respeto, protección y preservación de formas de existencia no mayoritarias, de grupos tradicionalmente vulnerables y sujetos de especial protección constitucional. Los casos han sido variados y complejos, desde la necesidad de reconocimiento a la ejecución de procesos consultivos en territorios indígenas, hasta el amparo inmediato de protección sobre riesgos asociados o relacionados con el conflicto armado. Ver, por ejemplo, las sentencias SU-383 de 2003, T-235 de 2011, T-235 de 2017, T-592 de 2017, SU-698 de 2017, T-172 de 2019, T-063 de 2019 y SU-092 de 2021.

⁷⁶ Sentencia T-973 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo. Reiterado en los fallos T-693 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-823 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-300 de 2013 Mauricio González Cuervo, C-493 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-315 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos y T-445 de 2022 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

innecesaria del Estado, en sus formas de gobierno, en la manera en que ejercen sus derechos en los territorios y los resguardos indígenas, incluso la autogestión o autorreconocimiento de expresiones colectivas culturales. Por tal motivo, esta Corporación ha manifestado que la autodeterminación «está vinculado inescindiblemente a su supervivencia, habida cuenta de que en la reducción al mínimo de toda interferencia por parte de la cultura mayoritaria es que radica la protección a la diversidad, mediante la garantía de preservación de sus rasgos y valores distintivos»⁷⁷.

107. *Libre determinación de los pueblos indígenas, seguridad, soberanía y autonomía alimentaria.* De conformidad con directrices establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018), la jurisprudencia constitucional actualmente reconoce que la población étnica es titular del derecho a la soberanía alimentaria. Este derecho comprende la facultad para gozar de «una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura»⁷⁸. Al mismo tiempo que le permite a la población rural, incluido los grupos indígenas, a «determinar la variedad de semillas que cultivan, a conservar y ampliar sus conocimientos locales sobre agricultura, pesca y ganadería, y a escoger sus propios métodos y tecnologías»⁷⁹. De este modo, la autonomía y soberanía alimentaria se traduce en el derecho de las comunidades a decidir con independencia y libertad su proceso alimentario⁸⁰. Por tal razón, esta Corporación ha reconocido el derecho de los pueblos indígenas «a controlar, desarrollar y proteger sus tierras y sus recursos, con el fin de conservar su capacidad productiva y preservar el ambiente, mientras llevan a cabo sus actividades económicas tradicionales con base en sus conocimientos y saberes sobre las semillas, las propiedades de la fauna y flora, entre otros, lo que deriva en la obligación estatal de establecer y ejecutar los programas de asistencia a los pueblos ancestrales, con el objeto de asegurar la conservación y protección de su capacidad productiva y el ambiente»⁸¹.

108. En la Sentencia SU-092 de 2021, la Corte Constitucional refirió el concepto de seguridad alimentaria como el «acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, por lo que, a su vez, ha sido reconocido como un derecho de naturaleza colectiva». Igualmente, sostuvo que la soberanía alimentaria va más allá de la oferta de alimentos, pues también implica el derecho que tienen las

⁷⁷ Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁸ Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁹ Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁰ Sentencia SU-698 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸¹ Sentencia SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos. Igualmente, ver la sentencia T-063 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

familias, los grupos sociales y los pueblos de decidir que cultivan, cómo lo cultivan, qué cantidad y cuánto comen. Por lo cual, la Corte ha sostenido que junto con la garantía de accesibilidad a los alimentos, también se deben cumplir ciertas prerrogativas relacionadas con la autonomía de los pueblos, entre ellas, la posibilidad de trabajar la tierra, el respeto a los modos tradicionales de alimentos, entre otros, lo que denominó: autonomía alimentaria.

109. *Derecho a la identidad étnica y cultural.* En una línea similar, la Corte Constitucional ha defendido la protección de la identidad étnica y cultural de los pueblos y las comunidades indígenas, lo que ha incluido el respeto por sus tradiciones y cultura, así como la garantía de conservación de su patrimonio cultural⁸². La identidad étnica y cultural ha sido entendida como un derecho autónomo de los pueblos indígenas que les permite proteger y fortalecer el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales que los caracterizan y, al mismo tiempo, representan sus modos de vida, maneras de concebir el mundo, los sistemas de valores, tradiciones y creencias aprendidas por siglos. La jurisprudencia constitucional ha indicado que la identidad de los grupos étnicos se proyecta en una doble dimensión, *individual y colectiva*.

110. La primera se trata de la protección constitucional que se le otorga a la comunidad como sujeto de derechos y la segunda la protección que se le otorga al individuo para preservar la existencia de la propia colectividad⁸³. Ambas no solo permiten proteger la identidad de un grupo étnicamente diferenciado, sino además asegurar la subsistencia cultural y física del grupo social. Además, buscan proteger la multiplicidad de formas en que se expresa la cultura y que, a su vez, se concreta en la defensa del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. Este patrimonio se ha dividido en *material e inmaterial*. El primero, se corresponde con sus bienes muebles e inmuebles, especialmente las tierras y territorios, así como con los productos que derivan de esa relación tierra-cultura. El segundo, abarca las manifestaciones, prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural, transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia. Por ello, esta Corporación ha manifestado que «el Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo – incluidas las cosmogonías indígenas, triviales y étnicas – puedan coexistir pacíficamente»⁸⁴.

⁸² Sentencia C-882 de 2011 Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Reiterada en los fallos C-1051 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-359 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-480 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos, T-365 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger y T-154 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸³ Sentencia T-778 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴ Sentencia T-088 de 2017 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Esta Corporación ha establecido que el derecho a la identidad cultural otorga a las comunidades indígenas prerrogativas como las siguientes: «(i) tener su propia vida cultural, (ii) profesar y practicar su propia religión como manifestación cultural, (iii) preservar, practicar, difundir y reforzar otros valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, culturales, etc. (iv) emplear y preservar su propio idioma, (v) no ser objeto de asimilaciones forzadas; (vi) conservar, acceder privadamente y exigir la protección de los lugares de importancia cultural, religiosa, política, etc. para la comunidad; (vii) conservar y exigir protección a su patrimonio cultural material e inmaterial; (viii) utilizar y controlar sus objetos de culto; (ix) revitalizar, fomentar y transmitir a las generaciones presentes y futuras sus historias, tradiciones orales, filosofía, literatura, sistema de escritura y otras manifestaciones culturales; (x) emplear y producir sus medicinas tradicionales y conservar sus plantas, animales y minerales medicinales; (xi) participar en la vida cultural de la Nación; (xii) seguir un modo de vida según su cosmovisión y relación con los recursos naturales; (xiii) preservar y desarrollar su modos

111. *Identidad étnica y cultural y protección a bienes bioculturales fundamentales.* El reconocimiento de la interdependencia entre la protección al ambiente, a la vida y a la cultura de las comunidades étnicas, especialmente de aquellas que dependen y han habitado un ecosistema específico, ha conllevado que esta Corporación se acerque a la aproximación de los derechos bioculturales. La premisa central sobre la que se cimienta la concepción de bioculturalidad y/o derechos bioculturales es la importancia de proteger las relaciones entre los seres humanos (culturas, comunidades, grupos sociales) y su entorno (bio), con el propósito de garantizar formas de vida humana y la propia diversidad biológica de la Nación⁸⁵. Desde la Sentencia T-622 de 2016, la Corte señaló que esta relación entre naturaleza y cultura se expresa en: «(i) los *múltiples modos de vida* que, en su diversidad cultural, están íntimamente vinculados con la diversidad de ecosistemas y territorios; (ii) la riqueza expresada en la *diversidad de culturas, prácticas, creencias y lenguajes* que es producto de la interrelación coevolutiva de las comunidades humanas con sus ambientes y constituye una respuesta adaptativa a cambios ambientales; (iii) las relaciones de las diferentes culturas ancestrales con plantas, animales, microorganismos y el ambiente contribuyen activamente a la biodiversidad; (iv) *los significados espirituales y culturales* de los pueblos indígenas y de las comunidades locales sobre la naturaleza forman parte integral de la diversidad biocultural; y (v) la conservación de la diversidad cultural conduce a la conservación de la diversidad biológica». Por consiguiente, esta Corporación ha defendido la idea de que la legislación nacional, la política pública que implemente mandatos constitucionales, legales o reglamentarios, inclusive la propia jurisprudencia, deben enfocarse en garantizar la relación entre biodiversidad y cultura, naturaleza e identidad cultural, y con ello, la comprensión de que la protección de la vida colectiva de numerosos grupos étnicos y su pervivencia como colectivos étnicamente diferenciados, depende de la protección y de su relacionamiento con el mismo ambiente que habitan.

112. *Niveles de participación de las comunidades étnicamente diferenciadas.* Esta Corporación también ha defendido la regla de la participación efectiva e informada de las comunidades indígenas en las decisiones medioambientales que inciden en la protección o eficacia de sus derechos fundamentales. De

de producción y formas económicas tradicionales; y (xiv) exigir protección de su propiedad intelectual relacionada con obras, creaciones culturales y de otra índole”». Sentencia C-882 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸⁵ A través de la sentencia de tutela T-622 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio se estudió la situación del río Atrato y se analizaron las afectaciones sufridas a causa de las actividades de minería ilegal que contaminan y amenazan gravemente las fuentes hídricas y los bosques de esta cuenca y sus afluentes. En esa ocasión, la Sala se refirió por primera vez en la jurisprudencia constitucional al concepto de los “derechos bioculturales”. La Corte indicó que «[l]os denominados derechos bioculturales, en su definición más simple, hacen referencia a los derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios -de acuerdo con sus propias leyes, costumbres- y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad». Posteriormente, mediante la Sentencia T-733 de 2017, la Corte se refirió a los derechos bioculturales con ocasión de la situación del pueblo Zenú, en relación con la operación de la mina Cerro Matoso. La Sala aludió a la sentencia T-622 de 2016 para poner de presente cómo dicha providencia «dimensionó -como desarrollo de la Constitución Ecológica- el concepto de los denominados derechos bioculturales, entendiendo que los mismos establecen una vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida».

conformidad con el derecho internacional⁸⁶ y el principio de proporcionalidad, la Corte Constitucional ha establecido que existen tres niveles distintos de participación de las comunidades étnicamente diferenciadas, dependiendo de la evidencia razonable sobre la intensidad o nivel de afectación generado por un acto o medida⁸⁷. El primero, se trata del *consentimiento previo, libre e informado*, en aquellos eventos que se advierte una afectación intensa y directa. En estos eventos, el parámetro de evaluación está mediado por la amenaza que existe respecto de la propia subsistencia física y cultural de la comunidad tradicional, tal y como sucede con actuaciones que exigen el traslado o reubicación de una comunidad indígena o el almacenamiento de sustancias peligrosas o tóxicas en territorios colectivos. En caso de no llegarse a un acuerdo, prevalece la protección a las comunidades tradicionales.

113. El segundo considera la *consulta previa* cuando se evidencia una afectación directa. Como derecho de rango fundamental, exige del Estado el deber de consultar a los grupos étnicos cuando haya evidencia razonable de que una medida legislativa o administrativa afecta o impacta directamente las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una comunidad protegida culturalmente⁸⁸. La consulta previa garantiza el derecho de las comunidades étnicas para decidir acerca de sus propias prioridades o los efectos de actuaciones públicas o privadas que puedan afectar -de manera importante- sus vidas, creencias e instituciones, así como los derechos que ejercen sobre las tierras que ocupan y utilizan⁸⁹. En el marco de un proceso consultivo, el objetivo es lograr un acuerdo o consenso con las comunidades étnicas sobre las medidas que se advierte las afecta directamente. Por tal motivo, existen deberes correlativos y principios que rigen su realización basados en la buena fe, razonabilidad, proporcionalidad, objetividad, el diálogo recíproco y la obligación de materializar lo pactado, sin una posibilidad de veto o abstención en su realización⁹⁰.

114. El tercero, fija el derecho de *participación* respecto de escenarios de afectación indirecta y leve. A partir del artículo 79 constitucional, la

⁸⁶ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En Colombia fue incorporado al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991, “*por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989*”.

⁸⁷ Sentencia SU-123 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes. Reiterado, entre otros, en los fallos T-413 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger y SU-121 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁸⁸ Sentencia SU-111 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁹ Por ejemplo, la Corte ha señalado que la consulta previa opera cuando la medida administrativa o legislativa (i) altera las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) impacta las fuentes de sustento ubicadas al interior del territorio étnico; (iii) impide adelantar los oficios que proveen el sustento; (iv) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquier de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (v) impone cargas específicas a una comunidad. Sentencia T-376 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹⁰ La Corte ha establecido los principios que rigen la realización de la consulta previa: (i) su objetivo, entendido como la intención genuina de lograr un acuerdo con las comunidades étnicas sobre medidas que los afecten directamente. (ii) una actuación de buena fe, es decir, que exista confianza y entendimiento entre las partes, con miras a asegurar una participación activa y efectiva del pueblo interesado, (iii) un diálogo intercultural que maximice una participación igualitaria, lo que implica que opera un intercambio de razones entre culturas y no la imposición de posturas o el veto en las decisiones, así como el fortalecimiento de la capacidad de intervención de las comunidades étnicas; (iv) debe ser un proceso flexible, es decir adaptable a las necesidades y las circunstancias de cada caso; y (v) con mecanismos que permitan la consulta informada. Ver, por ejemplo, la sentencia T-413 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

participación se concibe como un derecho de la democracia participativa que le permite a las comunidades indígenas tomar parte activa de los escenarios públicos de toma de decisiones que puedan afectar el derecho a gozar de un ambiente sano⁹¹. La jurisprudencia ha establecido tres elementos esenciales que permiten garantizar el derecho fundamental a la participación ambiental⁹². Estos son: (i) el acceso a la información por parte de la ciudadanía, que permita que la participación aumente y se obtengan mejores resultados, para lo cual el Estado debe poder suministrar información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada; (ii) la participación pública y deliberativa, que implica la adopción de actuaciones por parte del Estado desde una fase previa a la toma de decisiones, la promoción de espacios donde se identifiquen y participen los actores sociales, así como las garantías para una comunicación libre, razonada y en igualdad de condiciones; y (iii) la existencia de mecanismos que materialicen el derecho a la participación, a través de recursos procedentes en la actuación administrativa y, en caso de un resultado insatisfactorio, ante los jueces para solicitar la protección del derecho a la información pública y a la participación ambiental. De esta manera, se asegura que la toma de decisiones y los escenarios de representación política o de ejecución gubernamental, tengan en cuenta las preocupaciones, demandas o intereses de las diversas colectividades que representan la Nación y se asegure la pluralidad de la democracia participativa⁹³.

115. *El derecho al medio ambiente sano, el principio de precaución y su relación con la salud humana.* Según lo ha afirmado la Corte Constitucional en abundante jurisprudencia, el principio de precaución puede ser empleado para proteger los derechos fundamentales al medio ambiente y a la salud «cuando existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo»⁹⁴. En la Sentencia C-300 de 2021⁹⁵, la Corte Constitucional decidió sobre la constitucionalidad de una norma que regulaba la gestión integral de los páramos de Colombia. En el fallo, la Corte analizó la aplicabilidad del principio de precaución, prevención y sostenibilidad en materia ambiental y, en particular, consideró que el principio de precaución es una norma que le permite a los jueces imponerles deberes a las autoridades, entre ellos, el de controlar razonablemente el riesgo, el de contar con evidencia científica y regulación

⁹¹ Sentencia T-413 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹² Sentencia T-361 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹³ En lo que respecta a las comunidades étnicamente diferenciadas, la Sentencia T-413 de 2021 indica que «en el nivel de afectación indirecta la obligación de consulta se limita a la primera faceta del derecho a la participación, a través de organismos decisorios a nivel nacional o la incidencia de sus organizaciones en cualquier escenario de interés. Si se identifica una afectación directa, entonces la obligación de consultar depende de la intensidad de la afectación». En un sentido similar, ver los fallos T- 657 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa) y T- 704 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁹⁴ Sentencias C-583 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-397 de 2014 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-988 de 2004 M.P. Humberto Sierra Porto. Este principio es definido en los siguientes términos: “*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*”

⁹⁵ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

específica en la materia, y el de cumplir con los parámetros regulatorios mínimos.

116. Estas mismas apreciaciones se consideran aplicables respecto del derecho a la salud, puesto que, tal como fue expuesto en la Sentencia C- 313 de 2014⁹⁶, en la que se analizó la constitucional de la Ley estatutaria de salud: «el Estado debe, por un lado, asumir el contenido amplio de este derecho (la salud) y, por otro, profundizar en el conocimiento de las necesidades de la población»⁹⁷. Además, la Corte ha dado un especial énfasis a la relación entre salud y alimentación. A través de la Observación 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales -empleada frecuentemente por la Corte para describir el contenido obligacional del derecho a la salud-, al realizar una lectura del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se ha establecido que el derecho a la salud comprende una «amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia»⁹⁸. Por estas razones, justamente, en la Sentencia C-583 de 2015⁹⁹, esta Corte dispuso que respecto de los recursos genéticamente modificados (OGM) se puede hacer uso del principio de precaución, en tanto que la información sobre los OGM y sus componentes incide en la alimentación de la población y el acceso a la información básica para la garantía de los derechos de los consumidores.

117. *Conclusión.* De las consideraciones jurisprudenciales expuestas, para la Sala no hay duda de que existe un estándar constitucional y jurisprudencial que respalda la protección de los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, particularmente su cultura, tradición y alimentación autónoma y, en consecuencia, el respeto, protección y conservación de las semillas nativas y criollas. En el marco del control de constitucional concreto, esta Corporación ha diseñado parámetros de aplicación e interpretación de las normas que aseguran garantías específicas para la protección de las comunidades étnicamente diferenciadas. Estos parámetros reconocen la especial relación de numerosos grupos indígenas con las tierras que habitan, sus tradiciones, su cultura y la preservación de su propio estilo de vida y cosmovisión. Ello incluye, igualmente, la comprensión de sus formas de economía, las prácticas en agricultura y su propia alimentación. Las semillas son, por lo tanto, parte de su patrimonio cultural, conllevan una relación de interdependencia entre cultura y ambiente, al igual que el aseguramiento de una alimentación digna y mínima. Por esa razón, las semillas que los pueblos y comunidades indígenas hayan producido, utilizado, conservado, intercambiado, mejorado y utilizado, merecen un tratamiento especial por parte del Estado colombiano, y la aplicación del principio de precaución ante riesgos determinantes en la salud humana o el medio ambiente dentro de sus territorios colectivos.

⁹⁶ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹⁷ Sentencia C- 313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Observación No. 14. Fundamento jurídico No. 4

⁹⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La jurisprudencia constitucional sobre el uso de OGMs en Colombia y su relación con la protección de los saberes tradicionales de los pueblos indígenas

118. En la Sentencia C-583 de 2015¹⁰⁰, la Corte Constitucional ya presentó algunas generalidades relevantes sobre los organismos genéticamente modificados, así como sobre los modelos de regulación adoptados por los Estados, y algunas particularidades de su autorización y uso comercial en Colombia. Según se explicó en esa providencia judicial, los OGMs «pertenecen al área de la biotecnología, y son organismos cuyo material genético ha sido alterado y recombinado de una forma nueva, a la que no se llega de una manera natural». De esta manera, «son derivados de especies particulares, que han adquirido una nueva combinación genética en virtud de técnicas de la biotecnología moderna, a través de procedimientos, por ejemplo, de reproducción asistida y selección, distintos al tradicional». Por lo tanto, «los OGM son variedades de especies conocidas a las que se les ha conferido alguna capacidad funcional útil por tecnologías de ingeniería genética, a partir de la incorporación de genes de otras especies, - vegetales o animales-, distantes o cercanas».

119. En la sentencia en mención esta Corporación igualmente relató el largo debate científico sobre las ventajas de los cultivos transgénicos y las fuertes objeciones o preocupaciones que existen por los posibles peligros que pudieren generar para la salud de los seres humanos y el medio ambiente. A través de una amplia literatura científica, este Tribunal indicó cómo autores especializados en el tema consideran que los OGMs pueden favorecer a una mayor cantidad de alimentos en el mundo; alimentos más nutrientes; plantaciones más resistentes; reducción del uso de pesticidas e incremento de márgenes financieros para los agricultores; control de virus y/o creación de nuevas variedades de plantas. Así mismo, mencionó las razones de quienes se oponen a la producción de transgénicos: la incertidumbre sobre los efectos en la salud; la resistencia a antibióticos; la conservación genética del medio ambiente; los riesgos a la biodiversidad; la dependencia transnacional y su incidencia en las crisis alimentarias; la mala calidad de las semillas; el desplazamiento potencial de la mano de obra; incluso, objeciones éticas a la transferencia no natural de material genético entre especies distintas.

120. Bajo esta doble perspectiva de ventajas y/o potenciales riesgos, la Corte Constitucional expuso las dos principales corrientes en relación con los OGMs que en cada país regulan internamente la materia. De un parte, «los países que priorizan el desarrollo biotecnológico y el comercio, y por lo tanto le dan énfasis a los principios de equivalencia sustancial entre los productos GM con los que no lo son, y a la idea de que sin suficiente evidencia no se pueden desestimar los OGM». En esta línea, los cultivos OGMs se caracterizan por «(i) privilegiar la libertad de comercio sobre los posibles controles a los OGM; (ii) que considera a priori que los productos OGM en su composición final son

¹⁰⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

iguales o prácticamente iguales a los productos tradicionales, y (iii) que no considera que estos productos sean nocivos para la salud o que haya un riesgo para ella, al no existir pruebas científicas que así lo confirmen».

121. De otra parte, está la idea de «aquellos que dicen priorizar el medio ambiente o la salud humana, ante el potencial riesgo existente con estos productos, y que le dan prioridad a ese riesgo y al principio de precaución en sus decisiones». Este modelo se basa en: «(i) el principio de precaución, (ii) en el reconocimiento de los potenciales riesgos de los OGM y (iii) en la prevalencia del respeto al medio ambiente y a la protección de la salud y vida de las personas». En la Sentencia C-583 de 2015, esta Corporación concluyó que **en Colombia cobra cardinal relevancia la aplicación del principio de precaución y de los estándares internacionales asociados ante ausencia de información que pueda estar ligada a los riesgos potenciales de la producción, comercialización y consumo de OGMs.**

122. Aunque en el fallo C-583 de 2015 y otras providencias en las que se ha examinado el uso de OGMs en Colombia no se ha resuelto puntualmente el escenario ahora debatido, lo cierto es que, desde tiempo atrás, este Tribunal ha expuesto consideraciones importantes sobre el uso de OGMs y su relación con la protección de los saberes tradicionales de los pueblos indígenas en torno a sus variedades vegetales, en los siguientes términos:

(i) Al menos desde 1996¹⁰¹, esta Corporación ha llamado la atención al Estado colombiano sobre la necesidad de un reconocimiento legal o la adopción de un régimen de propiedad intelectual en materia de obtenciones vegetales que admita la propiedad colectiva en aquellos casos en los cuales esto resulte necesario, para garantizar el mantenimiento de las prácticas propias de las comunidades étnicas en torno a las variedades vegetales por ellas obtenidas. Precisó que sería inconstitucional el sistema de protección que no admitiera el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre dichas obtenciones o que privilegiara la oportunidad en la cual se presenta la solicitud de reconocimiento del derecho respecto de la existencia previa y notoria de la variedad vegetal y de su utilización tradicional por parte de las comunidades étnicas.

(ii) Al menos desde 2002¹⁰², ha establecido la obligación de todas las personas, el Estado y la sociedad de proteger el medio ambiente, lo que implica la

¹⁰¹ Sentencia C-262 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa oportunidad, la Corte Constitucional se ocupó de analizar el tema de la protección de las obtenciones vegetales frente a la diversidad étnica y cultural, a partir del estudio de constitucionalidad adelantado en relación con el Convenio para la Protección de las Obtenciones Vegetales, de 1961, aprobado mediante la Ley 243 de 1995. Aun cuando la Corporación declaró la exequibilidad de dicho convenio, expuso que la norma no impedía el reconocimiento de la propiedad colectiva de las minorías étnicas y culturales respecto de las variedades vegetales que hubieren obtenido a través de sus prácticas y conocimientos tradicionales.

¹⁰² Sentencia C-293 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En ese momento, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 99 de 1993, cuyo cuerpo normativo disponía un reordenamiento del sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La demanda se interponía por el cargo de aplicación del principio de precaución. A juicio del demandante, no debía aplicarse en Colombia dicho principio porque generaba, en entre otros escenarios, que los empleados ambientales sean juez y parte en los procesos sancionatorios. Aunque en ese fallo esta Corporación no analizó ningún derecho relacionado con la población étnica, sí dispuso desde ese momento la importancia del principio de precaución u otras categorías internacionales que permitan proteger el medio ambiente. Además, dispuso que esa

capacidad de los servidores públicos para adoptar medidas bajo un principio de precaución ambiental.

(iii) Al menos desde 2012¹⁰³, ha reseñado la necesidad de actuar con debida diligencia para que los mecanismos de protección de las obtenciones vegetales no afecten de manera directa y específica a las comunidades indígenas, cuando se les intenta aplicar un régimen de protección bajo pautas, criterios o condiciones que no reconocen la forma cómo estas comunidades explotan sus recursos naturales, lo cual su vez puede repercutir en su cultura, subsistencia y formas de vida.

(iv) Al menos desde 2015¹⁰⁴, ha señalado que la autorización, importación, uso y comercialización de OGMs en Colombia puede conllevar una situación grave e inaceptable para los derechos constitucionales, cuando la falta de información suficiente y de calidad pueda incidir en el modelo de vida alimentario escogido por las personas y los consumidores.

(v) Al menos desde 2018¹⁰⁵, ha indicado que las resoluciones previstas por el ICA para la producción, acondicionamiento, importación, almacenamiento y

responsabilidad recae en todas las personas e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales y tiene una connotación universal.

¹⁰³ Sentencia C-1051 de 2012 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En este caso, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 1518 de 2012, por medio de la cual se aprobó el “Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales”. Esta norma establecía el alcance, reglamentación y derechos de los obtentores de variedades genéticas. La decisión estuvo fundamentada en la falta de cumplimiento del proceso de consulta con los pueblos y comunidades indígenas. Esta Corporación concluyó que el convenio podía llegar a afectar de manera directa los derechos e intereses de los grupos étnicos, particularmente desde la perspectiva de la calidad de obtentor que ellos pudieran llegar a tener como resultado de la actividad agrícola que desarrollan, o por las limitaciones que a sus actividades tradicionales y a su saber ancestral pudieran imponerse como resultado de la aplicación de las reglas del convenio. Esta Corporación reiteró a lo largo de la decisión que «las variedades que durante siglos han sido desarrolladas y mejoradas por tales grupos, y que constituyen fuente imparable de su subsistencia, pueden no obtener la protección que el Convenio UPOV de 1991 reconoce, en razón a que las mismas no están en capacidad de cumplir los requisitos técnicos impuestos por el régimen del citado convenio (“novedad, distinción, homogeneidad y estabilidad”)». De manera similar, en la sentencia C-501 de 2014 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, esta declaró la executable de las expresiones “y derechos de obtentores de variedades vegetales”, “o usurpe derechos de obtentor de variedad vegetal”, “o materia vegetal” y “cultivados”, contenidas en el artículo 306 de la Ley 599 de 2000”. El demandante exponía un cargo de presunta violación del derecho a la consulta previa y el desconocimiento del principio de tipicidad en materia penal. Esta Corporación declaró la executable de la norma, siguiendo las consideraciones de la sentencia C-1051 de 2012, bajo el argumento que el tipo penal no puede estar dirigido a sancionar las conductas de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, tribales y campesinas, cuando éstos, dentro del proceso de explotación sostenible de los recursos naturales, ejercen la actividad agrícola para su consumo y subsistencia, de acuerdo con sus prácticas y conocimientos ancestrales. Lo anterior, dado que sus actividades tienen una protección constitucional especial y diferenciada, y a ellos no les aplica las normas de protección de obtenciones vegetales.

¹⁰⁴ Sentencia C-583 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En la referida sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable diferida del numeral 1.4. de la Ley 1480 de 2011, por el lapso de dos años. Los demandantes alegaron que el Legislador omitió incluir en la norma, entre los requisitos mínimos que deben aportar los productores en el etiquetado de los alimentos destinados al consumo humano o sus componentes, información sobre si un producto es transgénico o no, o si sobre sus componentes son OGM. Aunque la Corte no estudia un escenario específico asociado a la situación de los pueblos y comunidades étnicas, sí señaló que «[la] existencia de este vacío legislativo en un tema tan trascendente, en criterio de la Corte, lleva a una situación de grave e inaceptable riesgo para los derechos constitucionales de los consumidores antes reseñados (art. 78), que involucran el derecho a una información pertinente, suficiente sobre el producto (Art. 78 y 20 superior) y a la posibilidad de poder elegir un alimento, conforme a el modelo de vida escogido», que debía regular el Legislador.

¹⁰⁵ Sentencia T-307 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esa oportunidad, la Corte Constitucional delimitó la discusión presentada por algunas comunidades indígenas contra la Resolución 970 de 2010, modificada por la Resolución 3168 de 2015, expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario, «por medio de la cual se establecen los requisitos para la producción, acondicionamiento, importación, exportación,

comercialización de semillas para la siembra en el país, así como su control para mantener el estatuto fitosanitario del país, diseñadas bajo parámetros generales y abstractos, no aplican a los pueblos y comunidades indígenas y, por lo tanto, se trata de cuerpos normativos que no tienen la potencialidad de afectarlos directamente.

(vi) Al menos desde 2019¹⁰⁶, se ha considerado que cualquier medida de orden legislativo o administrativo que se expida en desarrollo y aplicación de normas y procedimientos internacionales en la esfera de la responsabilidad y compensación en relación con los organismos vivos modificados, debe surtir la consulta previa obligatoria respecto de las comunidades culturalmente diferenciadas, si alguna de ellas es susceptible de verse afectada de manera específica y directa.

Marco internacional sobre deberes específicos de los Estados para la protección de la diversidad biológica y del patrimonio de los pueblos indígenas

123. A nivel internacional hay varios instrumentos que abordan la relación de interdependencia entre la conservación de la diversidad biológica y la protección de los recursos biológicos de las etnias y las comunidades locales. Durante los últimos 30 años se han dispuesto diversas normas jurídicas que, leídas de forma sistemática, establecen un conjunto de obligaciones para los Estados encaminadas a respetar, preservar, mantener y fortalecer los conocimientos y las prácticas de las comunidades indígenas respecto de su

almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas para siembra en el país, su control y se dictan otras disposiciones». A juicio de los demandantes, dicho acto administrativo no se consultó previamente con las comunidades indígenas, no obstante que el mismo consagraba medidas que afectaban, de forma directa, sus prácticas tradicionales sobre la custodia y conservación de las semillas nativas y criollas. A través de diferentes medios de prueba, esta Corporación encontró que la resolución era un acto administrativo de carácter general, abstracto e indeterminado, que no contiene disposiciones que afectaban de forma directa a los pueblos indígenas. Además, en su respuesta, el ICA manifestó expresamente que esa regulación no era aplicable en los territorios indígenas. Por lo tanto, la Sala concluyó que no era necesario adelantar un proceso consultivo respecto de un cuerpo normativo que no les resulta aplicable a los pueblos y comunidades indígenas. Con todo, la Corte Constitucional dejó claro que «ello no es óbice para que, si las comunidades advierten que, en cumplimiento de dicho acto administrativo, las autoridades adelantan medidas que los afecten directamente estos puedan acudir nuevamente a la acción de tutela a solicitar la protección de sus derechos, distintos a la consulta previa».

¹⁰⁶ Sentencia C-381 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera. En esta última oportunidad, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Ley 1926 de 2018, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología”, adoptado en Nagoya el 15 de octubre de 2010. Esta Corporación señaló que el Protocolo de Nagoya - Kuala Lumpur no requería agotar el proceso de consulta previa, toda vez las disposiciones de este instrumento internacional se prevén de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, sin que su objeto sea expedir una regulación exclusiva referida a las comunidades étnicas. Con todo, se precisó que como este instrumento es suplementario al Protocolo de Cartagena, y que el movimiento de OGM de un Estado a otro puede afectar de manera directa a una comunidad étnica, cualquier medida de orden legislativo o administrativo que se expidan en desarrollo y aplicación de la Ley 1926 de 2018, así como las demás medidas de implementación, deben surtir la consulta previa obligatoria respecto de las comunidades culturalmente diferenciadas si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera específica y directa. La Corte precisó que «las comunidades étnicas, de acuerdo con sus específicas cosmovisiones, tienen particulares formas de interacción con el territorio, el medio ambiente y los recursos naturales, a partir de las cuales, a su vez, “han generado una serie de conocimientos y prácticas de carácter tradicional, transmitidos ancestralmente por vía oral, tendentes a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales”. Prácticas que podrían ser gravemente menoscabadas con la introducción inconsulta de un concepto de propiedad individual y comercial sobre las variedades vegetales, tal y como establecía el acuerdo. Situación que reviste especial preocupación, pues del trabajo colectivo de la tierra depende la supervivencia de los pueblos étnicos».

patrimonio genético, especialmente sobre sus semillas. Estos instrumentos internacionales han reseñado que la relación inseparable entre la biodiversidad y la protección a las comunidades indígenas está determinada principalmente por la contribución que han hecho y siguen dando al desarrollo de los recursos fitogenéticos del mundo, que son la base de la producción de alimentos y la práctica agrícola.

124. *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1991)*¹⁰⁷. Este es el primer instrumento que reconoce y protege los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos, incluyendo sus semillas y prácticas agrícolas tradicionales. Desde su preámbulo, establece que los pueblos indígenas tienen *derecho a asumir sus formas de vida y de desarrollo económico*, y a mantener y fortalecer sus identidades. El énfasis en sus prácticas tradicionales y economías propias se proyecta a través del: (i) reconocimiento de la posibilidad de decidir sobre sus prioridades en lo que atañe a su propio desarrollo económico, social y cultural (art. 7°); (ii) el respeto por la especial importancia que tiene para la cultura y los valores de los pueblos indígenas su relación con las tierras y territorios que habitan (art. 13); y (iii) la protección de sus recursos naturales, lo que incluye la comprensión de la manera en que lo utilizan, administran y conservan (art. 15). Además, el convenio establece que (iv) las actividades tradicionales, industria comunitaria o la economía de subsistencia, como ocurre con la recolección de alimentos, es un factor relevante para el mantenimiento de su cultura y de autosuficiencia y desarrollo económico que debe protegerse y fortalecerse por cada Estado firmante (art. 23).

125. *Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)*¹⁰⁸. Este convenio es el principal instrumento internacional para los asuntos relacionados con la protección de la biodiversidad. En él se define la diversidad biológica como «la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas». Igualmente, precisa la biotecnología como «toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos». A partir de estas definiciones, el convenio reconoce la existencia de obligaciones específicas de *conservación in situ* de los Estados relativas a la conservación de los ecosistemas y hábitats naturales y recuperación de la riqueza de los pobladores en sus entornos. De una parte, establece *el deber de regulación, administración y control de los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología* (art. 8°). Indica que es probable que estos organismos tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta además los riesgos para la salud humana, por lo que los Estados tienen el deber de identificar los procesos o categorías en que sea probable tengan efectos perjudiciales para la conservación y realización

¹⁰⁷ Aprobado en Colombia mediante la Ley 21 de 1991.

¹⁰⁸ Aprobado en Colombia mediante la Ley 165 de 1994.

sostenible de la diversidad biológica. De otra parte, define *el deber de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales* (art. 8°). El convenio hace énfasis en los estilos tradicionales de vida para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, por lo que protege y alienta la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible, así como alienta su aprobación, participación y el fomento de los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos, innovaciones y que sus prácticas se compartan equitativamente.

126. *Decisión 391 de la Comunidad Andina sobre el Régimen Común de Acceso a Recursos Genéticos (1996)*¹⁰⁹. Esta norma reconoce que los países andinos se caracterizan por su condición multiétnica y pluricultural, por lo que es necesario reconocer la contribución de las comunidades étnicas a la diversidad biológica, su conservación, desarrollo y a la autorización sostenible de sus componentes, así como el reparto equitativo de los beneficios que dicha contribución genera. Uno de los objetivos principales es «sentar las bases para el reconocimiento y valoración de los recursos genéticos [...] especialmente cuando se trate de comunidades indígenas, afroamericanas o locales» (art. 2°). Esta interdependencia de las comunidades étnicas con los recursos biológicos se desarrolla a través *de la obligación de reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales* (art 7°). Esta decisión establece que los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales asociados a éstos, tienen un valor estratégico en el contexto internacional, por lo tanto, cada país, de conformidad con esta Decisión y su legislación nacional, tienen que reconocer y valorar los derechos y las facultades para decidir de estas comunidades sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados, y de sus componentes intangibles asociados.

127. *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000)*¹¹⁰. Este acuerdo suplementario del Convenio sobre Diversidad Biológica reconoce la rápida expansión de la biotecnología moderna y la creciente preocupación pública sobre sus posibles efectos adversos para la diversidad biológica y los riesgos para la salud humana. Inicia definiendo un *organismo vivo modificado* como «cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna» (art. 2°). Luego, establece procedimientos con el fin de garantizar que los países cuenten con la información necesaria para la toma de decisiones fundamentadas, antes de aprobar la importación de tales organismos. Para asegurar la creación de capacidades institucionales y técnicas para la toma de decisiones en materia de bioseguridad, el protocolo fija deberes específicos: (i) establecer procedimientos para la importación de organismos vivos modificados que eviten o reduzcan los posibles efectos adversos para la diversidad biológica o la salud humana (art. 11); (ii) identificar y etiquetar claramente los componentes de los OGMs, mediante información de calidad y

¹⁰⁹ El 26 de mayo de 1969 Colombia suscribió el Acuerdo de Cartagena, por medio del cual se convierte en país miembro de la Comunidad Andina.

¹¹⁰ Aprobado en Colombia mediante la Ley 740 de 2002.

con la inclusión de especificaciones técnicas (art. 18); (iii) fomentar y facilitar la educación y participación del público respecto de la transferencia, manipulación y utilización de los organismos vivos modificados (art. 23); y (iv) valorar efectos socioeconómicos específicos de la importación y uso de los OGMs para las comunidades indígenas y locales (art. 26).

128. *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001)*¹¹¹. Este tratado igualmente reconoce la importancia y contribución que han aportado y siguen aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el planeta. El tratado inicia señalando que los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura se entienden como «cualquier material genético de origen vegetal de valor real o potencial para la alimentación y la agricultura» (art. 2°). Estos recursos son indispensables para el mejoramiento genético de los cultivos, el fitomejoramiento clásico o las biotecnologías modernas, por lo que el tratado dispone un *enfoque integrado para la prospección, conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos* (art. 5°). A su vez, la sostenibilidad que exige a los Estados contratantes el establecimiento y mantenimiento de *diversos sistemas de cultivos*, que favorezcan la ampliación de la base genética de los cultivos e incremento de la gama de diversidad genética a disposición de los agricultores (art. 6°). Por lo mismo, este instrumento reconoce *derechos de los agricultores*, entre los que están las comunidades locales e indígenas. (art. 9°). Sobre ellos, el tratado dispone que los Estados contratantes deben adoptar medidas pertinentes para la protección de sus conocimientos tradicionales, así como su derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la autorización de sus recursos fitogenéticos y a la participación en la adopción de las decisiones que les interesen.

129. *Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización (2010)*¹¹². El Protocolo de Nagoya, en vigor desde octubre 2014 y aprobado en Colombia en 2018, es un acuerdo complementario al Convenio sobre la Diversidad Biológica que tiene como objetivo la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos (art. 5°). Explícitamente señala la interrelación entre los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, así como la naturaleza inseparable que representa para las comunidades indígenas y locales. Reconoce como una solución innovadora para abordar la participación justa, equitativa e informada en los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, *el fortalecimiento de dichos conocimientos ya sea oral, documentales o de alguna otra forma, que reflejan una herencia cultural, y su consentimiento fundamentado previo* (art. 7°). En cumplimiento de estas obligaciones, los Estados parte, conformes a las leyes nacionales, deberán tomar en consideración las leyes consuetudinarias, protocolos y procedimientos comunitarios, según proceda, con respecto a los conocimientos tradicionales

¹¹¹ Aprobado en Colombia mediante la Ley 2285 de 2023.

¹¹² Aprobado en Colombia mediante la Ley 1926 de 2018.

asociados a recursos genéticos; y asegurar el desarrollo de protocolos comunitarios en relación con los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos (art. 12).

130. *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)*¹¹³. En línea con el anterior protocolo, este instrumento jurídico adoptado por la OEA reconoce una serie de derechos individuales y colectivos a los pueblos indígenas en las Américas, para proteger sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, así como sus tradiciones espirituales y su historia. Como elemento novedoso, reconoce *el derecho de los pueblos indígenas a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus conocimientos en cuanto a sus semillas y variedades genéticas locales*. Igualmente, esta declaración reconoce que la protección del patrimonio cultural envuelve la necesidad de asegurar la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos y expresiones culturales tradicionales, entre los que se encuentran los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, así como los conocimientos y desarrollos propios relacionados con la biodiversidad y la utilidad de las semillas, las plantas medicinales, la flora y la fauna (art. 28). En consecuencia, los Estados, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, tiene la obligación de proteger adecuadamente el patrimonio cultural y dicha propiedad intelectual asociada.

131. *Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (2018)*¹¹⁴. Por último, esta declaración igualmente reconoce de manera explícita los derechos de los campesinos y de todas las personas que trabajan en zonas rurales. Esta declaración aplica el término campesino a cualquier persona que se ocupa de la agricultura, la ganadería, las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones similares en una zona rural y, por lo tanto, abarca a las personas indígenas que trabajan la tierra, sobre quienes, además, tienen derecho a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Dos derechos resultan relevantes para la protección de los campesinos y trabajadores del campo. Primero, *el derecho a las semillas y al saber y la práctica de la agricultura tradicional* (art. 5°). Su contenido se asocia principalmente con la potestad que tendría el campesino para determinar las variedades de semillas que quiere plantar y rechazar las que considera peligrosas desde un punto de vista económico, ecológico y cultural; a conservar y ampliar sus conocimientos locales, a escoger sus propios productos y variedades y los métodos de la agricultura; incluso a cultivar y desarrollar sus propias variedades vegetales e intercambiar, dar o vender sus semillas (art. 5°). El segundo, *el derecho a la diversidad biológica*, cuyo contenido implica la protección, la preservación y el fomento de la diversidad biológica, individual y colectiva, así como a rechazar las patentes que amenacen la diversidad biológica, incluidas las de plantas, alimentos y medicinas. Además, prevé la posibilidad de rechazar los derechos de propiedad intelectual sobre bienes, servicios, recursos y conocimientos que pertenecen a las comunidades campesinas locales o que fueron o son mantenidos, descubiertos, desarrollados o producidos por esas comunidades.

¹¹³ En 2016 Colombia votó a favor con algunas objeciones.

¹¹⁴ En la Sesión del 17 de diciembre de 2018, Colombia se abstuvo de votar a favor.

132. *En conclusión:* de estos instrumentos internacionales pueden extraerse nueve deberes específicos a cargo de los Estados:

(i) El deber de respetar las formas de vida y de desarrollo económico que autónomamente han dispuesto los pueblos y comunidades indígenas. Esto incluye el reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales de las actividades tradicionales, económicas o comunitarias que atañen a su economía de subsistencia y las formas en que ellos conciben el desarrollo.

(ii) El deber de respetar, preservar y mantener los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas en lo que respecta a la utilización consuetudinaria de sus recursos biológicos. Esto incluye el fortalecimiento de los derechos y las capacidades que tienen estas comunidades para decidir libremente sobre sus recursos genéticos, sus productos derivados y sus componentes intangibles o tangibles asociados. Igualmente, fija el deber de reconocimiento de su patrimonio intelectual sobre sus semillas, así como el desarrollo de protocolos comunitarios en relación con los conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos.

(iii) El deber de regular, administrar y controlar los riesgos derivados de la utilización de organismos genéticamente modificados como resultado de la biotecnología u otras técnicas de combinación genética modernas. Esta obligación incluye el deber de identificar, evitar y/o reducir los efectos perjudiciales o riesgos potenciales para la utilización sostenible de la diversidad biológica y la protección a la salud humana.

(iv) El deber de reconocer que los países andinos se caracterizan por su condición multiétnica y pluricultural, y por lo mismo, la existencia de una obligación relevante en cuanto reconocer la contribución que las comunidades étnicas han dado a la diversidad biológica, a su conservación, desarrollo y mantenimiento. Esto incluye la comprensión de la relación especial que tienen estas comunidades étnicas con sus tierras, territorios y su patrimonio genético.

(v) El deber de asegurar el acceso a información clara, de calidad y suficiente sobre los OGMs destinados a uso directo como alimento. Esto incluye la obligación del Estado de promover procedimientos internos que identifiquen y etiqueten bajo condiciones técnicas y accesibles la composición de los organismos genéticamente modificados.

(vi) El deber de fomentar y facilitar la capacitación, la educación y la participación efectiva del público sobre la seguridad de la transferencia, manipulación y utilización de los organismos vivos modificados, así como los riesgos o efectos adversos que podrían existir frente a la diversidad genética o la salud humana.

(vii) El deber de valorar y contrarrestar las afectaciones socioeconómicas y bioculturales por la utilización y liberación de organismos genéticamente

modificados, especialmente en las comunidades indígenas, locales o respecto de personas que se dedican a trabajar en zonas rurales.

(viii) El deber de adoptar un enfoque integral para la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos que reconozca el papel de las biotecnologías modernas, la necesidad de protección y conservación de la diversidad biológica, de los derechos de los agricultores y, adicionalmente, fortalezca la coexistencia de los sistemas diversos de cultivos.

(ix) El deber de promover la participación justa, equitativa e informada en los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos y los conocimientos tradicionales, ya sean orales, documentales o de alguna otra forma, que reflejan una herencia cultural, y de aplicar el consentimiento previo de estas comunidades en la utilización de sus recursos genéticos o de sus conocimientos tradicionales.

Normas legales que fijan deberes del Estado asociados a la protección de la diversidad genética y del conocimiento tradicional de los pueblos indígenas

133. A nivel legal no se ha tramitado un régimen jurídico de protección y conservación de las semillas nativas y criollas, cuyos derechos, pautas, criterios y condiciones de reconocimiento estén definidos con claridad y se proyecten de manera especial sobre los territorios en que se encuentran asentadas las comunidades indígenas. No obstante, el Legislador ha adoptado algunas disposiciones jurídicas que en su conjunto expresan deberes generales del Estado asociados a la conservación de la riqueza cultural, la diversidad genética y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

134. *Ley 99 de 1993*¹¹⁵. Esta norma establece los fundamentos de la política ambiental en Colombia. Prevé que la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá protegerse prioritariamente y aprovecharse de manera sostenible (arts. 1° y 3°). Fomenta la integración de las comunidades tradicionales y de sus métodos ancestrales de conservación, protección, y aprovechamiento sostenible de los recursos. Precisa que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. De hecho, deberán fomentarse y difundirse los conocimientos, valores y tecnologías sobre el manejo ambiental y de los recursos naturales de las culturas indígenas y demás grupos étnicos (arts. 22 y 31).

135. *Ley 101 de 1993*¹¹⁶. Esta ley desarrolla los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución y en tal virtud difunde el propósito de proteger la calidad de vida de los productores locales. Otorga especial atención a la producción de alimentos, la promoción del sistema agroalimentario nacional y el favorecimiento al desarrollo tecnológico del agro, su modernización, eficiencia

¹¹⁵ «[P]or la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones». Modificada por la Ley 334 de 1996.

¹¹⁶ «Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero». Modificada por la Ley 1152 de 2007.

y la competitividad de los productores, pero sin dejar de lado la importancia de la familia campesina y su participación en las decisiones que los afectan (art 1°).

136. *Ley 393 de 1997*¹¹⁷. Esta norma establece la doble obligación del Estado de valorar, proteger y difundir el Patrimonio Cultural de la Nación, y reconocer la riqueza cultural de los grupos étnicos. Establece que el patrimonio cultural está constituido por todos los bienes y valores culturales, tales como la tradición, costumbres y los hábitos, así como las manifestaciones, los productos y las representaciones de la propia cultura (art. 4). Por lo mismo, deriva en cabeza de las autoridades estatales la obligación de proteger los derechos culturales de los grupos étnicos y su riqueza cultural, lo que incluye la protección de sus tradiciones, usos, costumbres y saberes.

137. *Ley 1374 de 2010*¹¹⁸. A través de esta norma el Legislador crea el Consejo Nacional de Bioética ante la preocupación de contar con un organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional, sobre los dilemas que plantea la investigación y la intervención científica y tecnológica en la vida, la salud y el medio ambiente (art. 1°). Esta norma fija dentro de los principios bioéticos la prevalencia, indivisibilidad e inviolabilidad de los derechos humanos y de las garantías fundamentales, el respeto por el pluralismo étnico, religioso, de género y cultural y la atención del derecho a un medioambiente sano y equilibrado (art. 2°). Por consiguiente, reconoce las implicaciones bioéticas de aspectos emergentes o persistentes que tengan o puedan llegar a tener impacto en la vida humana, en la calidad de vida o en el medio ambiente o que afecten o puedan afectar el pluralismo étnico de la Nación.

138. *Ley 1876 de 2017*¹¹⁹. La norma tiene por objeto la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Precisa que el SNIA se ejecutará reconociendo la diversidad biológica (interacción suelo-ambiente-organismos vivos), y las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios. Además, reconoce que las acciones y estrategias del SNIA se ejecutarán de manera diferenciada, reconociendo que las personas tienen características particulares debido a su edad, género, etnia, situación de discapacidad, ingreso y/o nivel patrimonial o cualquier otra condición especial, como ocurre en el caso de los pueblos indígenas.

139. *Ley 2046 de 2020*¹²⁰. Esta norma establece mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. Define la agricultura campesina, familiar y comunitaria como el sistema de producción y organización gestionado y

¹¹⁷ «Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias».

¹¹⁸ «Por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Bioética y se dictan otras disposiciones».

¹¹⁹ «Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones».

¹²⁰ «Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos».

operado por mujeres, hombres, familias, y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. Señala que el territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y evolucionan conjuntamente, combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales. Igualmente, reconoce que la participación de los productores agropecuarios pertenecientes a comunidades étnicas se hará mediante consulta previa, a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos.

140. *En consecuencia*, a nivel legal existen deberes en cuanto a: (i) fomentar y difundir los conocimientos, valores, tradiciones y saberes que tienen los pueblos y comunidades indígenas sobre el manejo ambiental y los recursos naturales que manejan; (ii) respetar a las familias campesinas y personas trabajadoras del campo, así como promover estímulos a su participación en las decisiones que los afectan, incluso respecto de estrategias de carácter nacional que promuevan el desarrollo tecnológico y la modernización del sistema agropecuario del país. Igualmente, reconoce los vínculos estrechos que pueden existir entre la agricultura campesina, familiar y comunitaria y los territorios habitados; (iii) difundir, promover y aplicar principios bioéticos respecto de los dilemas que plantea la investigación y la intervención científica y tecnológica sobre la vida, la salud y el medio ambiente; y (iv) promover cualquier sistema nacional de innovación agropecuario que reconozca la diversidad biológica (interacción suelo-ambiente-organismos vivos), y las especificidades geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de los territorios.

Experiencias comparadas en países latinoamericanos sobre la liberación de organismos genéticamente modificados, su relación con la protección de las semillas nativas y criollas de maíz y el contexto internacional

141. Debido a la incidencia internacional del problema que debe resolver la Corte Constitucional resulta importante referenciar la manera en que en diferentes países articulan la política de OGMs y de protección de semillas nativas y criollas de maíz, o presentan limitaciones o prohibiciones en su legislación interna. Para la explicación en derecho comparado, se escogieron diferentes países que manejan un escenario similar a Colombia, en términos de la importancia del cultivo de maíz como bien cultural y económico para los pueblos indígenas, la relevancia histórica del cultivo para las comunidades indígenas y un contexto económico y científico análogo o similar.

142. *México*. La política de OGM en México está regulada por la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), que establece un marco normativo detallado en cuanto a las actividades de producción, comercialización e importación de OGMs. Como elemento central de esta ley se indica que la Nación Mexicana es poseedora de una amplia biodiversidad y en su territorio se encuentran áreas que son centro de origen y de diversidad genética de especies y variedades que deben protegerse, utilizarse, potenciarse y aprovecharse sustentablemente. Esta ley dispone igualmente el deber del Estado de aplicar el enfoque de precaución, la obligación de un etiquetado OGMs y medidas urgentes cuando se liberen accidentalmente OGM no

permitidos ni autorizados. Con el propósito de prevenir los riesgos respecto de la contaminación genética de las semillas nativas y criollas de maíz, el 13 de abril de 2020, el Gobierno Mexicano emitió el «DECRETO por el que se expide la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo»¹²¹, que reconoce la producción, comercialización, consumo y diversificación de maíz nativo, como una manifestación cultural de la Nación y, por lo mismo, la obligación del Estado para garantizar el derecho humano a la alimentación nutritiva, suficiente, de calidad y diversa¹²². Recientemente, el gobierno emitió el Decreto presidencial del 13 de febrero de 2023 en el que ordenó la sustitución gradual de todos los cultivos de maíz genéticamente modificados, así como la prohibición de otorgar más permisos para su uso y cultivo, con la finalidad de proteger la riqueza biocultural, la seguridad alimentaria, el patrimonio gastronómico y la salud humana¹²³.

143. *Bolivia*. Los procedimientos en Bolivia en los casos de introducción al territorio nacional de OGMs tienen como norma principal el Decreto Supremo 24.676 (1997), que establece un marco regulatorio de acceso común a los recursos genéticos. No obstante, desde 2011, mediante la Ley 144 del 26 de junio, con el propósito de prevenir o evitar efectos de OGMs en la diversidad genética de la Nación, la Asamblea Legislativa reconoce y protege las semillas nativas y criollas. Esta norma dispone que no se introducirán en el país paquetes tecnológicos agrícolas que introduzcan semillas genéticamente modificadas de

¹²¹ Adicionalmente, el Gobierno Mexicano, el 31 de diciembre de 2020, emitió un Decreto en donde, entre otras cosas, ordenó a las entidades públicas abstenerse de otorgar permisos de liberación al ambiente de semillas de maíz genéticamente modificado. Para justificar esta medida, en la parte considerativa de la Resolución se hizo referencia al principio de precaución, así: «el principio de precaución, procedente de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se encuentra contemplado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, de los que México es parte. Asimismo, que los tribunales nacionales e internacionales, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han determinado que las autoridades observen dicho principio para prevenir daños graves o irreversibles».

¹²² Sobre este mismo punto, México reporta un estudio llevado a cabo por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (2020) en el que se concluyó que «el maíz GM no ofrece ninguna ventaja para los campesinos ni para los pueblos originarios del país, afecta sus actividades productivas y promueve la pérdida de diversidad biocultural y agro diversidad», por cuanto su cultivo genera tolerancia a herbicidas que han provocado un aumento exponencial en las dosis aplicadas de pesticidas tóxicos, por ejemplo, el glifosato. Igualmente, han generado “súper plagas” que conllevaron a que los agricultores gasten recursos económicos considerables en pesticidas; así mismo, en este estudio se refirió que los OGM han disminuido y eliminados recursos florales de importancia melífera y causado alteraciones en la salud y las tasas de mortalidad de las abejas, disminución de la diversidad de abejas nativas y otros polinizadores, y presencia de polen transgénico en la miel. GOBIERNO DE MEXICO. CONACYT. 2020. Expediente científico sobre el glifosato y los cultivos GM. Pág. 9.

¹²³ En este Decreto, se emitieron, entre otras, las siguientes medidas:

«Artículo Sexto. Las autoridades en materia de bioseguridad, en el ámbito de su competencia, con el propósito de contribuir a la seguridad y a la soberanía alimentarias y como medida especial de protección al maíz nativo, la milpa, la riqueza biocultural, las comunidades campesinas, el patrimonio gastronómico y la salud humana, de conformidad con la normativa aplicable: Revocarán y se abstendrán de otorgar permisos de liberación al ambiente en México de semillas de maíz genéticamente modificado; Revocarán y se abstendrán de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado para alimentación humana. (...)

Artículo Octavo. La implementación de alternativas para la sustitución gradual en el país de maíz genéticamente modificado para alimentación animal y de uso industrial para alimentación humana se deberá realizar con base en criterios de suficiencia en el abasto, en congruencia con las políticas de autosuficiencia alimentaria del país, de conformidad con principios científicos y normas, directrices o recomendaciones internacionales relevantes. Se realizarán los estudios científicos conducentes, para lo cual la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios integrará un protocolo de investigación conjunta a efecto de que, bajo su coordinación, se realice por parte de dicha entidad y las instancias equivalentes de otros países un estudio sobre el consumo del maíz genéticamente modificado y los posibles daños a la salud». Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5679405&fecha=13/02/2023#gsc.tab=0.

especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana. En diciembre de 2020, mediante Decreto Supremo 4348, Bolivia establece la protección especial de nueve (9) complejos raciales, cuarenta y nueve (49) razas y dos mil ciento treinta y siete (2.137) accesiones de maíz, diseminadas en sitios específicos de la geografía nacional, por lo que a través de esta norma, se dispusieron medidas específicas para evitar la contaminación de semillas como resultado de la polinización cruzada entre cultivos de maíz convencional o generados por cualquier tecnología moderna, de los cuales comprobaron su ocurrencia.

144. *Perú.* Desde 1991 los OGMs se encuentran regulados en Perú con la promulgación de la Ley 27104. La finalidad de la normativa fue definir el procedimiento de autorización para el ingreso de material transgénico. Esta norma se reglamentó en 2002, a través del Decreto Supremo 108-2002-PCM, que dispone los procedimientos de registro, autorización e importación, así como la necesidad de la evaluación y gestión adecuada y eficiente de sus riesgos a la diversidad genética y la salud humana. No obstante, en 2011, se promulgó la Ley 29811, que dispuso una moratoria por 10 años al ingreso y producción en el territorio nacional de OGMs con fines de cultivo o crianza. Esta moratoria se adoptó con el propósito de proteger la biodiversidad nativa. En enero de 2021, el Congreso de la República del Perú promulgó la Ley 31111, que amplía la moratoria al ingreso de organismos vivos modificados en el país hasta el 31 de diciembre de 2035. De manera específica, en lo que respecta a la situación de los pueblos indígenas, el país promulgó la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas (Ley 28216 de 2004), por medio de la cual dispuso la creación de una Comisión Nacional de Lucha contra la Biopiratería, como autoridad encargada de identificar y efectuar el seguimiento de las solicitudes de patentes relacionadas con recursos biológicos o con conocimientos de los pueblos indígenas del Perú. Además, el Estado dispuso formalmente un Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos (Ley 27811 de 2002)¹²⁴.

145. *Ecuador.* En la Constitución de la República de Ecuador (2008) este país se declaró libre de cultivos y semillas transgénicas. Igualmente, dispuso una prohibición de ingreso a organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas. Con posterioridad, en junio de 2017, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable, por medio de la cual garantizó la protección, investigación,

¹²⁴ Resulta relevante precisar que el Gobierno Peruano al expedir la Resolución No. 028-2021-MINAM, que estableció una nueva moratoria para el cultivo y comercialización de semillas de maíz genéticamente modificadas, en su exposición de motivos, indicó que: «[l]os organismos genéticamente modificados son una tecnología que emplea la ingeniería genética (biotecnología moderna) para transferir características de un organismo a otro, incluso de especies diferentes o superando las barreras naturales de la reproducción, con el fin de obtener diversos bienes y servicios. Como toda tecnología no está exenta de riesgos de impacto negativo sobre el ambiente, la diversidad biológica y la salud humana, que deben ser evaluados antes de autorizar su utilización, bajo el enfoque del principio precautorio». Gobierno del Perú. Ministerio de Ambiente. 12 de febrero de 2021.

disponibilidad y la equidad en el acceso a semillas nativas, campesinas y certificadas, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna para la soberanía y seguridad alimentaria. Mediante esta norma, se permitió el ingreso de semillas y cultivos transgénicos al territorio nacional, únicamente con fines investigativos. Sin embargo, en enero de 2022, la Corte Constitucional Ecuatoriana declaró la inconstitucionalidad de la disposición que permitía el ingreso de OGMs con fines investigativos, ya que la Constitución establece una regla general que dispone que el Ecuador es un país «libre de cultivos y semillas transgénicas» y cualquier modificación requiere un trámite especial ante la Asamblea Nacional del Ecuador.

146. *Brasil.* La Ley de Bioseguridad 11.105 de 24 de marzo de 2005 legalizó la producción de organismos genéticamente modificados en Brasil. Desde entonces la producción y comercialización de OGM está permitida para cinco productos: el maíz, el arroz, los frijoles, la soja y algodón. Esta ley establece igualmente medidas de seguridad y procedimientos de control para las actividades que usan OGMs. Con todo, en 2007 se emitió la Ley 11.460, que regula la siembra de OGMs dentro de áreas de conservación. Esta ley prohíbe la investigación y el cultivo, así como otras actividades relacionadas con OGMs, en tierras y territorios reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas.

147. *Un contexto internacional más amplio.* Una situación similar a la descrita en los países latinoamericanos ocurre en otros lugares. Por ejemplo, Alemania prohibió el maíz genéticamente modificado MON 810 mediante una decisión del 8 de octubre de 2009, en la que estableció que la Oficina Federal de Protección al Consumidor y Seguridad Alimentaria evidenció que estas semillas reportaron «peligros para el medio ambiente, lo cual se comprueba en base a un gran número de estudios, exposición al polen, alta persistencia de la proteína BT en el suelo, entrada de la toxina BT en los ecosistemas acuáticos, efectos del maíz BT sobre los artrópodos y otras especies de mariposas (...)», entre otras situaciones asociadas a peligros al medio ambiente. En un sentido similar, a través del Decreto del 14 de marzo de 2014, emitido por el Ministro de Agricultura, el Gobierno Francés prohibió la comercialización, uso y cultivo de las semillas de maíz genéticamente modificadas MON 810¹²⁵.

148. El 3 de marzo de 2016, la Comisión Europea adoptó la misma determinación a través decisión No. 2016/321¹²⁶ con el fin de modificar el ámbito geográfico de la autorización para cultivar el maíz genéticamente modificado MON810. Esta decisión prohibió el cultivo de maíz MON810 en 19 Estados miembros (Austria, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Escocia, Grecia, Hungría, Irlanda del Norte, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Gales, Polonia, Eslovenia, Valonia). Respecto de estos

¹²⁵ Para su decisión, estableció lo siguiente: «[c]onsiderando que, de conformidad con los artículos 1 y 5 de la Carta Ambiental, cuando existan elementos detallados que sustenten la hipótesis de un riesgo de daño grave e irreversible al medio ambiente, lo que justificaría, a pesar de las incertidumbres que subsisten en cuanto a su realidad y su alcance en el estado del conocimiento científico, la aplicación del principio de precaución, corresponde a la autoridad competente del Estado tomar, teniendo en cuenta la plausibilidad y la gravedad del riesgo, las medidas adecuadas para prevenirlo».

¹²⁶ Comisión Europea. Decisión de Ejecución (UE) 2016/321. (3 de Marzo de 2016) Modifiant la portée géographique de l'autorisation de cultiver le maïs génétiquement modifié (*Zea mays* L.) MON 810. Por la que se modifica el ámbito geográfico de la autorización para cultivar maíz modificado genéticamente.

países, se destaca que, si bien no se trata de realidades completamente equiparables, constituyen un referente en materia de derecho comparado, puesto que, como se expuso en la Sentencia C- 583 de 2015, los países europeos tienen un modelo de protección basado en el principio de precaución, similar al adoptado en Colombia.

149. *En conclusión*, la Sala considera que, en México, Bolivia, Perú, Brasil y Ecuador, así como en un escenario internacional más amplio, existe un marco regulatorio detallado para la evaluación, autorización, importación, comercialización y/o prohibiciones al uso de OGMs. En lo que respecta a las semillas nativas y criollas de maíz, se evidencia una tendencia a prohibir los OGM y una mayor protección de las variedades locales de maíz, así como en la prevención y reducción sobre riesgos medioambientales y socioeconómicos producto de la liberación de OGMs.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Los pueblos indígenas en Colombia merecen una protección especial respecto de su semillas nativas y criollas de maíz

150. El maíz es una semilla originaria de América Latina que ha sido fundamental en la historia, la cultura y la economía de los pueblos indígenas. Su importancia va más allá de su valor alimenticio, ya que el maíz se ha considerado un cultivo sagrado, con un profundo significado espiritual y cultural para estas comunidades. Por ello, no solo es una fuente de subsistencia y autoconsumo, sino que se le atribuyen propiedades curativas, ceremoniales y tradicionales. Bajo este contexto, nueve comunidades y una organización étnica, que pertenecen a las etnias Embera Chami, Nasa, Misak, Yanacona, Pijao, Eperara Siapirara, Totoroez, Inga, Polindara, Kizgo y Ambalo, radicaron la presente acción de tutela reclamando la protección de sus semillas nativas y criollas de maíz. Los alegatos están soportados en la falta de eficacia y suficiencia de la acción del Estado para proteger su patrimonio biocultural de los riesgos producidos por cultivos de maíz genéticamente modificado, sembrado en inmediaciones o en sus territorios indígenas. Los grupos indígenas demandan una respuesta del Estado que garantice la preservación y protección de sus ritos, prácticas culturales y forma de vida, asociadas a la producción tradicional y conservación de sus semillas de maíz. De no ser así, alegan la vulneración de sus derechos fundamentales y, con ello, una grave amenaza a su existencia física y cultural como comunidades étnicas diferenciadas.

151. De acuerdo con la tutela de las comunidades étnicas demandantes, la información que la Corte Constitucional recolectó en sede de revisión, la jurisprudencia constitucional construida en torno a la protección de sus derechos fundamentales y el alcance de los cultivos OGMs en el territorio nacional, la revisión de obligaciones generales y específicas derivadas del marco jurídico internacional y nacional, así como de la experiencia comparada en la región latinoamericana sobre la preservación de la diversidad biológica, esta Corporación encuentra que, bajo las condiciones específicas y particulares del caso, **el Estado colombiano no ha incorporado las medidas adecuadas**

y suficientes para que la investigación en biotecnología, y la aprobación del uso de organismos genéticamente modificados en diferentes zonas del país, incorpore las necesidades y circunstancias específicas que se refieren a los pueblos y comunidades indígenas.

152. Esta Corporación ha observado que, en materia de alimentación y de protección a la biodiversidad y la riqueza cultural, así como en cuanto al respeto y conservación de formas de vida no mayoritarias, es crucial que el Estado valore que los avances en la ciencia y la biotecnología deben estar mediados por la investigación científica crítica y corresponder -al mismo tiempo- con las preocupaciones que demandan diferentes sectores sociales. Como se advirtió en la parte considerativa, la actuación del Estado que satisface verdaderamente estándares de derechos humanos y corresponde con mandatos supranacionales, es la que reconoce que aunque la tecnología moderna y la investigación científica pueden ayudar significativamente a resolver los graves problemas de la sociedad, tal y como ocurre con el hambre o la pobreza, igualmente deben tomarse acciones concretas, específicas y diferenciadas respecto de las preocupaciones, riesgos, efectos adversos o potenciales que progresivamente se plantean sobre grupos poblacionales específicos.

153. En el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, surge una preocupación específica y diferenciada de la población indígena reconocida en Colombia como sujeto de especial protección constitucional. Estas comunidades manifiestan una larga historia asociada a sus semillas de maíz, que caracteriza no solo su historia como pueblos étnicos, sino su capacidad actual para preservar y conservar sus tradiciones y modos de vida. Expusieron como las semillas, especialmente de maíz, son la base de su alimentación, de sus formas de relacionamiento con el territorio, de su tradición, incluso de sus prácticas culinarias, entre otras circunstancias precedentemente expuestas. Sin embargo, aunque al menos desde 1996 esta Corporación ha llamado la atención al Estado colombiano sobre la necesidad de disponer de algún tipo de reconocimiento legal o un régimen especial de protección colectiva de las variedades vegetales obtenidas por las comunidades étnicas¹²⁷, esta Sala encuentra que la respuesta actual de las instituciones demandadas, en vez de promover la conservación y protección de sus conocimientos y saberes tradicionales, no logra crear un entorno propicio para contrarrestar sus preocupaciones o riesgos potenciales.

154. En términos generales, esta Corte observa la ausencia de una respuesta articulada, integral y diferenciada por parte del Estado colombiano, por medio de la cual se garantice un marco mínimo de protección de las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas, especialmente de las variedades vegetales de maíz que hacen parte de su historia, de sus tradiciones, de su alimentación y del propio reconocimiento, que desde 2001 demanda el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, aprobado en Colombia mediante la Ley 2285 de 2023. Esta falla en la respuesta del Estado, según los medios de prueba recolectados en sede de revisión, no controvertidos por las autoridades demandadas y reconocidos por los intervinientes, ha

¹²⁷ Sentencia C-262 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

significado un impacto real, significativo y actual sobre el patrimonio genético de estas comunidades, la conservación de sus prácticas tradicionales de agricultura, así como esencialmente, la pérdida de sus variedades nativas y criollas, según lo corroboraron los propios demandantes.

155. Para fundamentar esta conclusión, la Sala presentará: (i) las afectaciones directas, significativas y reales a los derechos fundamentales colectivos de la parte demandante, como consecuencia de la pérdida de sus prácticas tradicionales y los riesgos asociados a la desprotección de sus semillas nativas y criollas, particularmente de maíz; (ii) a partir de la revisión de los medios de pruebas y del ordenamiento jurídico vigente, la demostración de un vacío legal en el reconocimiento de los derechos de estas comunidades indígenas, así como la falta de puesta en marcha de una política pública que responda a los deberes internacionales, ratificados por Colombia, sobre la protección a la diversidad biológica y las garantías al patrimonio genético de los pueblos indígenas; y (iii) en el contexto actual, como ese problema general incide en la situación de la población indígena demandante mediante la presencia de barreras institucionales que agudizan el déficit de protección de sus derechos fundamentales.

Los accionantes demostraron afectaciones directas, reales y significativas a sus derechos fundamentales

156. De acuerdo con los medios de prueba recolectados durante el trámite de la acción de tutela, la Sala advierte un conjunto de afectaciones que, desde una perspectiva iusfundamental, requieran la intervención del juez constitucional:

157. *Afectaciones bioculturales.* Según se advierte de la demanda y de las respuestas allegadas en sede de revisión, la principal afectación que las comunidades indígenas reclaman está determinada por la pérdida progresiva y significativa de las semillas autodenominadas autóctonas, nativas, criollas o propias. Obra prueba en el expediente acerca del significado de las semillas de maíz para las comunidades demandantes. Igualmente, expusieron la manera en que tradicionalmente las han criado, conservado, utilizado, mejorado o intercambiado, hasta el punto de contar con variedades vegetales propias que hacen parte de su sistema alimentario y de producción. Cada comunidad indígena relató, ante las autoridades judiciales comisionadas, cómo tenían diferentes variedades o tipos de maíz que en la actualidad han perdido o están en riesgo inminente de extinción de las especies, debido a diferentes factores, que igualmente reconocen los intervinientes, e inciden en la protección de su diversidad biológica. La situación de las comunidades demandantes *prima facie* refiere dificultades relacionadas con la obligación de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, establecida desde 1992 en el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, aprobado en Colombia por la Ley 165 de 1994. En concreto, las comunidades indígenas demandantes remitieron información respecto de las siguientes variedades nativas de maíz en riesgo grave de desaparición:

Demandante	Tipo de semilla nativa o criolla de maíz
Resguardo Cañamomo-Lomapieta	(1) Maíz blanco, (2) maíz pulga, (3) maíz común y (4) maíz diente de caballo.
Resguardo Llano Buco	(1) Maíz amarillo grande de montaña, (2) maíz blanco cristal de montaña, (3) maíz capio Kutx wajwa, (4) maíz pintado, (5) maíz negro, (5) maíz rojo mocho, (6) maíz amarillo tempranero, (7) maíz diente de mula, (8) maíz amarillo tres mesuna, (9) maíz granadillo y (10) maíz capio blanco.
Resguardo Rionegro Iquira	(1) Maíz pintado variedad 3, (2) maíz amarillo, (3) maíz blanco siesmesuno, (4) maíz amarillo sietemesuno, (5) maíz pintado variedad 1, (6) maíz capio y (7) maíz pintado variedad 2.
Resguardo La Gaitana	(1) Maíz temprano y (2) maíz del año.
Resguardo Estación Talaga	(1) Maíz de año, (2) maíz blanco y (3) maíz diente de burro.
Resguardo Palma Alta	(1) Maíz guacamayo y (2) maíz clavo.
Resguardo San Miguel	(1) Maíz guacamayo, (2) maíz clavo y (3) maíz blanco.
Resguardo Hilarquito	(1) Maíz guacamayo, (2) maíz caribe, (3) maíz amarillo y (4) maíz blanco.
CRIC	(1) Maíz blanquillo criollo y (2) maíz amarillo

158. Según explicaron varios intervinientes -recopilado en los antecedentes 31 y subsiguientes de esta providencia- la pérdida progresiva de las semillas autóctonas de maíz puede corresponder a un escenario multicausal asociado, entre otras razones, a la compra de semillas comerciales, la pérdida de producción de variedades tradicionales por la creciente comercialización de cultivos OGMs o el ingreso de productos sin etiquetado que le impide a los consumidores conocer cuáles son los productos que compran, comercializan y utilizan como alimento directo. No obstante, una de las causas principales que acreditaron los demandantes, los intervinientes compartieron y la jurisprudencia constitucional ya ha reseñado, es el riesgo a la biodiversidad por el proceso de hibridación entre especies OGMs y no OGMs, sin seguimiento o monitoreo suficiente por parte de las autoridades nacionales responsables. A través del resultado de pruebas técnicas conocidas como InmunoStrip, que la parte demandada no controvertió, los actores probaron que semillas criollas y nativas de maíz presentaron cruzamiento con variedades genéticamente modificadas.

159. En los informes presentados con la acción de tutela y ante la Corte Constitucional, los demandantes explicaron el ejercicio previo de socialización de las pruebas técnicas, en qué consistían y cuáles serían sus objetivos; los diferentes talleres con organizaciones no gubernamentales que apoyaron su realización; el procedimiento aplicado a cada muestra de semilla que poseían los custodios o que reposaban en banco de semillas, así como el revelado y la cadena de custodia. Con estas pruebas, los demandantes acreditaron que, aunque la Resolución 072221 de 2020 establece medidas de aislamiento dirigidas a proteger las semillas nativas y criollas de maíz de los pueblos indígenas, lo cierto es en la actualidad en sus territorios hay eventos transgénicos, sin que cuenten con acompañamiento del Estado para conocer realmente lo que está pasando en sus territorios o poder contrarrestar los efectos que podrían estar ocasionado a sus plantaciones tradicionales. Como se reseñó con más detalle en los antecedentes, los demandantes adujeron que existen

variedades tradicionales contaminadas con maíz Roundup Ready (RR- tolerante al glifosato) y maíz Yielgard (BT- residente a plagas de tallo), sin que ello se controvirtiera por la parte demandada (ver cuadro incluido en el antecedente número 5).

160. La información que el ICA presenta ante la Corte Constitucional, en relación con su función legal de vigilar, monitorear y hacer seguimiento a los cultivos OGMs, no permiten descartar, con grado de certeza, que esta afectación biocultural no exista. La entidad indica que el proceso de contaminación genética ocurre lentamente y es poco probable bajo condiciones del cultivo en Colombia. Además, que requiere la intervención humana y que la distancia de aislamiento, según estudios foráneos, mayoritariamente aseguran que la polinización cruzada de maíz es un evento aislado y en largas distancias. No obstante, ni en el trámite de la acción de tutela ni en el traslado de pruebas efectuado en sede de revisión, la entidad controvertió de manera específica los resultados de las pruebas aportadas por los demandantes, así como tampoco acreditó haber realizado ejercicios de verificación técnica en cada territorio o sobre las variedades aducidas por los demandantes para debatir su contenido; tampoco demostró que se tratara de algún evento aislado respecto de la población indígena.

161. Para la Sala, aun cuando el ICA podría presentar información técnica específica sobre los territorios de los accionantes, se abstuvo de hacerlo bajo una consideración general según la cual no tenía la obligación de monitorear esos territorios, porque ya la Resolución 072221 de 2020 prohibía el ingreso de OGMs en resguardos indígenas. Esta respuesta se estima contraría al deber específico que tiene el Estado colombiano de regular, administrar y controlar los riesgos derivados de la utilización de organismos genéticamente modificados como resultado de la biotecnología u otras técnicas de combinación genética modernas, previsto en el Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología y aprobado en Colombia, mediante la Ley 740 de 2002.

162. *Afectaciones socioeconómicas.* Igualmente, la Sala verifica el impacto que tiene la pérdida de las semillas nativas y criollas de maíz en las formas tradicionales de agricultura¹²⁸. Obra prueba de cómo cada uno de los accionantes aseveró dificultades en el proceso de recuperación de las semillas propias de maíz. A través de los despachos comisorios y ante jueces de la República, cada líder indígena narró cómo las semillas OGMs han afectado los procesos tradicionales de selección, conservación y producción de sus alimentos. Explicaron que esa labor estaba determinada por la selección manual

¹²⁸ Desde el escrito de tutela los accionantes alegan que «Las semillas criollas, siendo parte de los elementos naturales que se sustentan en sus propios ciclos, requieren más tiempos a la hora de su producción. El aceleramiento tecnológico de estos ciclos, además de generar los riesgos ya mencionados, pone en desventaja a las comunidades que buscan mantener sus tradiciones en relación con la siembra, cultivo, cosechas y protección de la naturaleza, los grandes empresarios, esas semillas son las semillas que ellos buscan porque ellos necesitan volumen y producir mucho, mientras que nosotros producimos poquito pero natural y sin contaminación». «El daño económico se ve reflejado en la reducción de posibilidades de intercambio del maíz criollo. Esto desestimula la siembra y cuidado de las semillas. La llegada masiva de maíces contaminados a bajo costo imposibilita un sano intercambio y desfavorece la siembra local». Archivo digital. Expediente T-9.076.797. Documento “Tutela”. Pág. 63.

de las mejores semillas que en cada cosecha eran producidas y guardadas en lo que ahora se conocen como bancos de semillas. Con posterioridad, eran escogidas por los agricultores y luego sembradas. De esta manera se realizaba el ciclo de producción, cosecha y postcosecha. Sin embargo, por la semilla comercial, incluidas las variedades OGMs, no se les permite a las comunidades indígenas guardarlas, conservarlas o reproducirlas.

163. La parte accionante expuso un paulatino aumento de la compra de semillas comerciales o certificadas que, a su vez, exige de paquetes tecnológicos. Según consta en las declaraciones juramentadas realizadas por los representantes de las comunidades y la organización indígena -las cuales no fueron controvertidas por las entidades demandadas-, las comunidades desconocen el impacto que tienen las semillas OGMs respecto de su producción tradicional y artesanal de maíz. Cada día, en vez de seleccionar naturalmente las semillas, integrantes de algunos territorios las compran con la pretensión de mejorar el rendimiento de los cultivos. Sin embargo, los declarantes aseveraron los siguientes problemas: endeudamiento progresivo para comprar semillas de maíz y paquetes de insumos que antes eran innecesarios; impactos negativos en las labores de siembra, desyerba y cosecha, como consecuencia de producción escalonada y lejana que deben realizar respecto de cultivos OGMs; y dificultades para asegurar una producción orgánica y limpia de alimentos.

164. Una preocupación reiterativa de los representantes indígenas, expuesta en sus declaraciones juramentadas, fue el impacto negativo de los OGMs en su modo de subsistencia económico y social. Los demandantes reseñaron que la pérdida de semillas nativas y criollas, especialmente de maíz, afectan la manera en que obtienen ingresos o alimentos para su subsistencia, dado que sin ellas no pueden participar de trueques con otras comunidades étnicas, ni hacer parte de mingas comunitarias o colectivas, ni de mercados locales, toda vez que con los OGMs no pueden participar de estos espacios. Lo mismo exponen respecto de la manera de asegurar su soberanía alimentaria, como un derecho previsto a nivel jurisprudencial. Todas las comunidades demandantes coincidieron en que el maíz es una semilla fundamental para su alimentación, base de su cultura y de su gastronomía. Exaltaron una relación indisoluble entre la producción de maíz y la alimentación de toda la población étnica, especialmente de sus menores de edad. El maíz, agregaron, está presente en la mayoría de sus comidas, hace parte de los alimentos tradicionales de los territorios colectivos y, además, lo utilizan para la crianza de animales. Por consiguiente, al ser un alimento especial, reclamaron que su producción no quede supeditada a la compra de semillas certificadas, especialmente OGMs, sino al rescate, conservación y producción de las semillas que por un largo tiempo les han asegurado una alimentación autónoma, sostenible y de calidad. A continuación, se sintetizan las relaciones de interdependencia que cada demandante reseñó respecto de la semilla de maíz:

Demandante	Etnia	Departamento	Importancia de la semilla de maíz
Resguardo Cañamomo-Lomaprieta	Embera chami	Caldas	Desde el siglo XX el resguardo lleva un proceso de fortalecimiento organizativo en el que uno de sus ejes es la construcción de un modelo de desarrollo y economía propio, basado en formas ancestrales de agricultura. Esta actividad tiene en su centro a la semilla de maíz nativa o criolla.
Resguardos Llano Bucu, Rionegro Iquira, La Gaitana y Estación Talaga	Nasa, Misak y Yanacona	Huila	Cada resguardo se caracteriza por defender la semilla tradicional, fortalecer la gastronomía a base de maíz y propender por la soberanía alimentaria de sus integrantes. El maíz como eje central de su economía agrícola ha generado y fortalecido prácticas como el “Día del Mote” o el “Tul Nasa”, entre otros, con el propósito de conservar las semillas nativas.
Resguardos Palma Alta, San Miguel, Hilarquito y Lomas de Guaguarco	Pijao	Tolima	El maíz es el más importante de sus cultivos, parte de su cultura y medio de sustento. Este es consumido por las comunidades indígenas, a través de diferentes técnicas de preparación ancestral y para fabricar productos tradicionales. En consecuencia, es <i>“su principal sustento y regalo para todos los ritos”</i> .
CRIC	Nasa, Misak, Yanacona, Kokonuko, Eperara Siapirara, Totoroez, Inga, Polindara, Kizgo, Ambalo y Embera Chami	Cauca	La CRIC, en su condición de representante de 10 pueblos indígenas asentados en 139 territorios ancestrales, indica que su estructura político-organizativa está orientada a recuperar, defender y proteger sus espacios de vida. Dentro de tales actividades, se encargan de recuperar la producción propia, a través de calendarios ancestrales de cultivos de semilla de maíz.

165. En orden de lo expuesto, la Sala encuentra que lo sostenido por las comunidades indígenas, no controvertido por las autoridades accionadas y acompañado por la mayoría de los intervinientes, representa la ocurrencia de afectaciones bioculturales y socioeconómicas directas, significativas y reales a los derechos colectivos de los pueblos indígenas demandantes. Como se expuso previamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha defendido una mirada que responda de manera diferenciada y adecuada a sus necesidades y particularidades culturales. Por ello, tanto la libre determinación, como su identidad étnica y cultural, son categorías de análisis iusfundamental que le han permitido a la Corte Constitucional reconocer y proteger sus formas de vida, de relacionamiento con el territorio, de comprensión de su desarrollo propio, de tal manera que no se permita una imposición de modelos mayoritarios y una pérdida absoluta del patrimonio cultural de estas comunidades. En ese camino, la jurisprudencia constitucional, en ejecución de la Constitución y conforme los postulados derivados del derecho internacional, reconocen la importancia de proteger las semillas nativas y criollas de maíz de las comunidades étnicas. Respecto de estos derechos los demandantes acreditaron que existen unas afectaciones reales, actuales y significativas, que merecen protección por parte de las autoridades estatales de orden nacional y territorial.

166. A continuación, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si tales afectaciones están relacionadas con omisiones a cargo del Estado colombiano, representado en las entidades demandadas.

El Estado colombiano no ha adoptado una actuación integral, diferenciada y articulada para contrarrestar o, al menos mitigar, las afectaciones bioculturales y socioeconómicas de los pueblos indígenas por la pérdida de sus semillas nativas y criollas

167. De acuerdo con las pruebas recaudadas en sede de revisión, esta Sala identifica la falta de regulación o ausencia de acciones directas, específicas y diferenciadas sobre el patrimonio genético de los pueblos indígenas, particularmente de las semillas nativas y criollas y, subsecuentemente, el desconocimiento de sus formas o saberes tradicionales en cuanto a su conservación, mejoramiento y utilización de variedades vegetales que caracterizan su historia en torno a la alimentación y agricultura.

168. En su respuesta ante la Corte Constitucional, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural señaló que, en Colombia, en la actualidad, no existe ninguna política -de carácter ambiental o agropecuaria- que se encamine a la protección de la diversidad biológica y cultural en cabeza de los pueblos indígenas y, al mismo tiempo, reconozca la importancia que tienen esos recursos fitogenéticos o variedades vegetales, tal y como sucede con el maíz, para su alimentación y subsistencia digna. De hecho, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reconoció que en la actualidad únicamente existen algunos lineamientos de política pública desarrollados junto con comunidades étnicas, campesinas y organizaciones no gubernamentales, cuya actuación está a la espera de recursos y de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

169. Lo mismo advierte la Sala respecto de la contestación presentada por el ICA. Durante sus diferentes intervenciones ante la Corte Constitucional, el ICA expuso que: (i) a los pueblos y comunidades indígenas no les resulta aplicable la regulación de OGMs, por la prohibición o excepción expresa establecida en la Resolución 72221 de 2020, según la cual no pueden sembrarse organismos genéticamente modificados en resguardos indígenas; (ii) tampoco las variedades locales de las comunidades indígenas son objeto de protección por derechos de obtentor, dado que para ello la persona natural o jurídica necesita demostrar la creación de variedades nuevas con características homogéneas, distinguibles y estables, «por lo que el simple descubrimiento o hallazgo no da lugar la concesión de un Derecho de Obtentor»¹²⁹; (iii) ni les resulta aplicable la regulación sobre certificación de semillas y control de calidad, establecida en las Resoluciones 970 de 2010 y posteriormente en la 3168 de 2015, toda vez que el ámbito de aplicación únicamente recae sobre semillas obtenidas a través de métodos de mejoramiento genético convencional y no convencional. De este modo, el ICA reconoció que en la actualidad no manejan ni conocen de algún tipo de regulación que aplique a los pueblos indígenas, respecto del reconocimiento que ellos demandan sobre sus semillas nativas o criollas; y tampoco ha establecido procedimientos, requisitos, condiciones o criterios de protección aplicables a la producción, comercialización, distribución de semillas nativas o criollas.

¹²⁹ Respuesta del ICA al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 18.

170. Agrosavia igualmente le indicó a esta Corporación que, en el marco de sus funciones legales, no tiene a su cargo ningún programa ni línea de trabajo encaminada a proteger y conservar, a nombre de los pueblos y comunidades indígenas, material genético utilizado por ellos. En su respuesta, esa entidad precisó que su labor asociada a la administración del Banco de Germoplasma de la Nación «se enmarca en investigación e innovación y no incluye un sistema de protección y promoción de especies nativas y criollas de las comunidades étnicas»¹³⁰.

171. Aunque con dos enfoques distintos en su aproximación, los intervinientes también coincidieron en que, en lo que se refiere a las demandas de los pueblos indígenas expresadas en la acción de tutela, el Estado colombiano no ha garantizado la coexistencia equilibrada y sostenible entre las semillas nativas o criollas, las convencionales y las genéticamente modificadas. Las institucionales conecedoras del gremio colombiano que representa el sector de semillas y tecnología mencionaron como «históricamente el ICA ha regulado todo lo relacionado con semillas mejoradas, más no ha regulado aquello que tiene que ver con semillas nativas y criollas, lo que resulta absolutamente necesario, no solo desde el punto de vista sanitario, sino también de competencia en los mercados y de los derechos de los consumidores»¹³¹. Adicionalmente, desde el sector académico y social hicieron énfasis en una barrera diferencial que tienen los pueblos y comunidades indígenas, mediada por la falta de reconocimiento legal en Colombia de la importancia de los conocimientos y prácticas agrícolas tradicionales en la conservación y mejoramiento de variedades vegetales fundamentales para la alimentación y la agricultura nacional. Por lo mismo, estos intervinientes concluyeron que en Colombia no existe un marco normativo o política que se encargue de manera integral y adecuada de proteger la integridad de los conocimientos tradicionales asociados con las semillas nativas y criollas.

172. Las anteriores manifestaciones e información presentada en sede de revisión, la Corte Constitucional las comprueba con la lectura sistemática de las normas jurídicas que en Colombia regulan la importación, uso, producción, comercialización, exportación y certificación de todo material genético destinado a la alimentación, la agricultura y el fitomejoramiento de especies. A nivel reglamentario, ningún decreto plantea lineamientos que de manera específica analice y regule la situación de los pueblos indígenas en relación con sus semillas nativas o criollas o los posibles efectos adversos sobre los saberes tradicionales de las comunidades indígenas, que puede causar el uso no autorizado de OGMs en territorios indígenas.

173. A continuación, se refieren brevemente los principales decretos en la materia y la ausencia de disposiciones específicas respecto de la regulación de semillas nativas o criollas:

¹³⁰ Respuesta de Agrosavia al Auto del 19 de abril de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 11.

¹³¹ Respuesta de ACOSEMILLAS al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 6.

Decreto	Contenido
Decreto 140/65	Regula el registro, la certificación, la multiplicación y la distribución de material mejorado que se destine a cultivos para la alimentación o la industria. <i>La norma no incluye regulaciones específicas sobre comunidades indígenas ni sus saberes tradicionales.</i>
Decreto 2141-92	Asignó al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, entre otras funciones, la de prevenir los riesgos biológicos, sanitarios y químicos para las especies animales y vegetales. <i>La norma no plantea ninguna disposición específica sobre la situación de pueblos indígenas y medidas de prevención en territorios colectivos.</i>
Decreto 533-94	Reglamenta el Régimen Común de Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales. La norma precisa que no se aplica a las especies silvestres, es decir aquellas especies e individuos vegetales que no se han plantado o mejorado por el hombre. <i>Sin embargo, no realiza ninguna precisión sobre la existencia de derechos de los pueblos indígena en su calidad de obtentores de variedades vegetales a partir de su conocimiento tradicional.</i>
Decreto 1840-94	Regula las especies animales y vegetales y sus productos, el material genético animal y las semillas para siembra existentes en Colombia o que se encuentren en proceso de introducción al territorio nacional, como también los Insumos Agropecuarios, al igual que la supervisión y control a la protección de semillas para siembra y el material genético animal. <i>No obstante, esta norma no incluye ninguna precisión sobre semillas nativas o criollas.</i>
Decreto 4003-04	Establece el procedimiento administrativo para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias en el ámbito agroalimentario, respecto de animales, vegetales, alimentos y los productos derivados de ellos y servicios relacionados. <i>Con todo, no precisa cómo será la reglamentación o medidas a adoptar respecto del ámbito agroalimentario para las comunidades étnicas.</i>
Decreto 4525-05	Establece el marco regulatorio de los organismos vivos modificados, de acuerdo con lo establecido por la Ley 740 de 2002. Se precisa que el riesgo es la probabilidad de que se produzcan efectos adversos directos o indirectos sobre la salud humana, el ambiente, la biodiversidad, la producción o productividad agropecuaria. <i>Sin embargo, la norma no contiene disposiciones específicas sobre los procedimientos a aplicar con los pueblos indígenas.</i>
Decreto 1071-15	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. <i>Sin embargo, la norma no contiene disposiciones específicas acerca del tratamiento de semillas nativas o criollas, ni la situación de grupos sociales diferenciados.</i>
Decreto 870-17	Esta norma por primera vez establece la Política Nacional de Biocomercio Sostenible en Colombia y reconoce la importancia de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, incluyendo la diversidad de semillas. <i>Sobre los pueblos indígenas, se indica que serán beneficiarios de pago por servicios ambientales y otros incentivos relacionados con la conservación de especies, pero no define cuál será el procedimiento, protocolos o medidas a adoptar.</i>
Decreto 1470-18	El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia asume la función de administrar los Bancos de Germoplasma para la alimentación y la agricultura propiedad de la Nación colombiana. <i>Sin embargo, no precisa la existencia o fortalecimiento a bancos de semillas relacionados con la propiedad genética de los pueblos indígenas.</i>
Decreto 931-18	Crea el Sistema de Trazabilidad Vegetal como mecanismo para el seguimiento y conocimiento de la historia de un alimento. <i>No obstante, este sistema de trazabilidad no precisa situaciones específicas respecto de la situación de los pueblos indígenas ni sus demandas de seguimiento y control a sus semillas propias.</i>

174. Lo mismo ocurre en materia de resoluciones. La mayoría se encargan de establecer medidas para la certificación, calidad e inocuidad de materiales vegetales; regular la política de bioseguridad de OGMs y los derechos de obtentores respecto de variedades vegetales. Sobre estas normas, el ICA precisa ante la Corte Constitucional que ninguna de ellas regula la situación de los pueblos indígenas, respecto de sus demandas puntuales relacionadas con las semillas criollas y nativas. Solo se advierte la Resolución 072221 de 2020, que

establece la prohibición de ingreso y siembra en resguardos indígenas y la Resolución 00132 de 2022, que establece una ruta étnica de semillas, pero sin operatividad práctica.

Resolución	Contenido
Resolución 970-10	Regula el uso de semillas en Colombia y establece medidas para su certificación y control de calidad. Reconoce la importancia de la diversidad de semillas y establece medidas para la promoción y el uso de las variedades tradicionales. <i>El Ica informó expresamente que no aplica a los pueblos y comunidades indígenas.</i>
Resolución 4254-11	Establece el rotulado o etiquetado de los alimentos derivados de organismos genéticamente modificados. <i>Sin embargo, no precisa situaciones específicas sobre el etiquetado y su posible relación con la comercialización en territorios indígenas.</i>
Resolución 3168-15	Reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas producto del mejoramiento genético, para la comercialización y siembra en el país; así como el registro de las unidades de investigación en fitomejoramiento. Derogó la Resolución 970 de 2010. <i>Según manifestación expresa del ICA, no aplica a pueblos y comunidades indígenas.</i>
Resolución 464-17	Establece lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). El diagnóstico indica que la definición de la ACFC incluye de manera explícita a las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, y palenqueras, para las cuales se establecerán condiciones y estrategias diferenciadas que tengan en cuenta sus características particulares como el acceso comunitario a la tierra, su cosmovisión, su cultura, y su especial relación con el territorio, entre otras. <i>Sin embargo, la respuesta del Estado no indicó acciones concretas sobre el reconocimiento legal que demandan los pueblos indígenas respecto de los saberes asociados a las semillas nativas y criollas.</i>
Resolución 072221-20	Esta norma establece que las siembras de maíz genéticamente modificado no se podrán hacer en áreas reconocidas como resguardos indígenas y siempre dejando como mínimo 300 metros de distancia de cultivos de maíces de variedades criollas. <i>Sin embargo, esta norma no precisa ninguna acción para su cumplimiento, ni dispone de acciones encaminadas a proteger las semillas nativas y criollas.</i>

175. De acuerdo con este recuento normativo y en correspondencia con las intervenciones efectuadas en sede de revisión, esta Sala observa que, aunque recientemente el Gobierno Nacional ha dispuesto de un mayor reconocimiento jurídico a la diversidad de sistemas de cultivo y de trabajo en el campo, lo cierto es que en la actualidad no se ha dispuesto un marco normativo o de política pública que de manera integral y diferenciada, bajo los estándares de participación efectiva dispuestos a nivel jurisprudencial, y mandatos internacionales, se fijen las condiciones mínimas que aseguren la protección de las semillas y los saberes de los pueblos indígenas en torno a su agricultura y alimentación.

176. Según consta en la presente providencia, existen estándares constitucionales e internacionales que respaldan la necesidad de protección de las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas, como parte determinante de la satisfacción de sus derechos colectivos fundamentales. Sin embargo, bajo la respuesta presentada por las autoridades demandadas, las acciones efectuadas hasta la fecha no serían suficientes para lograr un entorno propicio dirigido a: (i) respetar las formas de vida y de desarrollo económico que autónomamente han dispuesto los pueblos y comunidades indígenas; (ii) preservar y mantener los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas en lo que respecta a la utilización consuetudinaria de

sus recursos biológicos; (iii) valorar y contrarrestar las afectaciones socioeconómicas y bioculturales de la utilización de la liberación de organismos genéticamente modificados, especialmente en las comunidades indígenas; (iv) adoptar un enfoque integral para la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos que reconozca el papel de las biotecnologías modernas, la necesidad de protección y conservación de la diversidad biológica, de los derechos de los agricultores y, adicionalmente, fortalezca la coexistencia de los sistemas diversos de cultivos; y, de igual manera, (v) promover el reconocimiento legal o un régimen especial de propiedad colectiva para garantizar el mantenimiento de las prácticas tradicionales de las comunidades étnicas, en torno a las variedades vegetales por ellas obtenidas, previstas a nivel internacional.

177. En su última respuesta ante esta Corporación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expuso la elaboración del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PLAN AT) 2020-2030, establecido a través de la Resolución 00132 de 2022. Según el propio ente ministerial, aunque incluye objetivos específicos y rutas encaminadas a la promoción y protección de las semillas nativas y criollas, se trata de una respuesta del Estado en fase de formulación y sin recursos económicos o capacidad institucional instalada para responder a los riesgos actuales e inminentes que las comunidades indígenas demandantes adujeron durante el trámite de la acción de tutela.

178. El propio documento anexo a la Resolución 00132 de 2022 incluye dentro de las conclusiones de su fase diagnóstica la misma falla general identificada por esta Corporación respecto de «la ausencia de estrategias y mecanismos para la promoción y protección de las semillas nativas»¹³². Además, resalta que existe una visión primaria y dual entre formalidad (la semilla certificada, mejorada o híbrida) y la informal (conservada mediante sistemas informales), que debe corregirse prontamente.

179. En consecuencia, el propio diagnóstico realizado por el Gobierno Nacional corresponde con varias fallas identificadas por los intervinientes en el curso de la acción de tutela y que fundamentan la necesidad de una implementación urgente e inmediata de algún mecanismo institucional que contrarreste la persecución infundada de semillas nativas y criollas y la protección de sistemas propios de conservación de variedades vegetales¹³³. El

¹³²<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000132%20DE%202022.pdf>.

¹³³ Esto coincide con las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que, en el año 2015, se pronunció respecto de las afectaciones derivadas de la implementación de las semillas genéticamente modificadas en los territorios de los pueblos y las comunidades étnicas. En concreto, estableció que: «[d]icha situación estaría afectando las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas en torno al uso propio de las semillas originarias y perjudicando su seguridad alimentaria». Entre las principales consecuencias, la CIDH destaca «el poco apoyo económico a la agricultura indígena o campesina, la negación de la soberanía alimentaria, la desarticulación de prácticas e instituciones de cooperación comunitaria y formas de manejo de los recursos comunes, fomento de conflictos intracomunitarios, presencia de casos de acaparamiento y despojo de tierras, migración, contaminación de la flora, fauna, suelo y agua, interrupción de los ciclos geoquímicos y la imposibilidad de reproducir los sistemas agroalimentarios campesinos». CIDH (2015). Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. Párrafos 289 y 290.

documento gubernamental fue concluyente en que la población campesina, incluidos los pueblos indígenas: (i) han perdido el manejo autónomo de sus semillas nativas y criollas; (ii) existen leyes que no favorecen el uso, intercambio y comercialización de este tipo de semillas; (iii) existe una grave pérdida de las semillas nativas y criollas como consecuencia de la biopiratería, los bajos precios de las semillas comerciales y la producción intensiva de semillas no convencionales; (iv) la grave pérdida en el manejo y control de la producción de los cultivos, especialmente del maíz; y (v) la utilización de semillas transgénicas sin información o conocimiento de su procedencia o los efectos socioeconómicos y culturales que puede traer su producción. Por lo tanto, la respuesta del Estado, representado en las entidades demandadas, al contrario de ofrecer una actuación que sugiera medidas efectivas encaminadas a la protección progresiva de los derechos colectivos fundamentales vulnerados y amenazados, lo que sugiere es la necesidad de mayores requerimientos judiciales dirigidos a la protección efectiva y valoración de los cultivos nativos y criollos¹³⁴.

La omisión del Estado colombiano en adoptar una actuación integral, diferenciada y articulada genera barreras institucionales que agravan el déficit de protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas

180. Desde la Sentencia C-262 de 1996¹³⁵, la Corte Constitucional hizo un llamado al Estado colombiano para que se diseñara algún tipo de régimen de propiedad intelectual, o un protocolo comunitario en términos recientes del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización, por medio del cual se establecieran las condiciones necesarias para garantizar el mantenimiento de las prácticas propias de las comunidades étnicas en torno a las variedades vegetales por ellas obtenidas. Esta Corporación precisó que era inconstitucional cualquier sistema de protección a derechos de obtención vegetal que no admitiera el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre dichas obtenciones o que privilegiara la oportunidad en la cual se presenta la solicitud de reconocimiento del derecho, respecto de la utilización tradicional por parte de las comunidades étnicas. **Veintisiete años después de esa decisión**, el escenario demostrado por los accionantes solo sugiere una agravación en sus condiciones de existencia física y cultural, medida por la pérdida progresiva de sus especies nativas o criollas, y de sus saberes tradicionales.

181. En estas circunstancias de falta de existencia de un marco mínimo de protección a los derechos o prerrogativas derivadas de la conservación, uso, mejoramiento tradicional, producción o intercambio de las semillas nativas y

¹³⁴ Sobre este mismo punto, vale la pena precisar el documento suscrito por 120 científicos, académicos e instituciones internacionales dirigido a respaldar el proyecto de Acto Legislativo No.008-2020-C radicado ante el Congreso de la República de Colombia, «Por el cual se busca modificar el artículo 81 de la Constitución para prohibir el ingreso, producción, comercialización y exportación de semillas genéticamente modificadas». En ese escrito se recopilan diferentes estudios en los que se indica que los OGM posiblemente tendrían el potencial de afectar el medio ambiente al generar irregularidades genómicas no deseadas, contaminación de la diversidad genética de las semillas nativas, exposición a herbicidas y plaguicidas tóxicos.

¹³⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

criollas, la respuesta de las entidades demandadas, de los intervinientes y de los propios accionantes, sugieren la presencia de varias barreras institucionales. De la información recabada en sede de revisión, esta Corporación advierte la presencia de las siguientes fallas en la actuación del Estado que agravan el déficit de protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.

182. *Ausencia de articulación entre las entidades de orden nacional.* Según se advierte de la jurisprudencia constitucional, una de las principales barreras de atención y asistencia a la población étnica es la falta de perspectiva integral y diferenciada, que responda a las necesidades y circunstancias que demanda cada comunidad o grupo étnico. Este proceso parte de la articulación que logren tener las entidades públicas para evitar o reducir la duplicidad de esfuerzos institucionales y asegurar la cohesión en la intervención del Estado, con el propósito de superar la mirada sectorial y por proyectos. En este caso, según obra en el expediente de tutela, esta barrera existe en el escenario institucional expuesto por los demandantes, en la medida en que la respuesta de las entidades de orden nacional demandadas no presenta una perspectiva integral que, de manera articulada, esté orientada a resolver la demanda de protección de las comunidades accionantes, o se formulen acciones concretas para prevenir las afectaciones expresadas por ellos, respecto de sus semillas nativas y criollas, especialmente de maíz.

183. El Ministerio del Interior puso en evidencia ante la Corte Constitucional que, en el marco de las funciones establecidas en el Decreto 2893 de 2011, tiene a su cargo coordinar con las instituciones gubernamentales la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas dirigidas a las comunidades indígenas, así como promover acciones con enfoque diferencial en las demás entidades del Estado. No obstante, a la fecha de su intervención en sede de revisión, «no [tenía] conocimiento de la existencia de planes, medidas o programas diseñados para proteger las semillas nativas y criollas utilizadas por los pueblos indígenas»¹³⁶, que le permitieran articular esfuerzos entre las instituciones de orden nacional.

184. Esta respuesta corresponde con el resto de las intervenciones efectuadas ante la Corte Constitucional, dado que de ellas se evidencia una actuación sectorial, sin planeación, sin recursos económicos suficientes y orientada a la formulación o ejecución de proyectos a corto plazo. Según consta en el expediente de tutela, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo ha liderado la formulación del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, como una de las medidas generales para fortalecer las capacidades productivas de los productores rurales y trabajadores del campo. Sin embargo, aunque se refiere que su ejecución, seguimiento y evaluación se harán de manera conjunta por Agrosavia, el ICA y la Agencia de Desarrollo Rural, el ente ministerial en su intervención ante esta Corporación no presentó ningún avance en cuanto a la articulación de estas entidades de orden nacional. El ICA tampoco señaló la ejecución de acciones articuladas con

¹³⁶ Respuesta del Ministerio del Interior al Auto del 13 de febrero de 2023 de la Corte Constitucional. Folio 2.

otras entidades del orden nacional, y Agrosavia presentó información de medidas parciales ejecutadas en el marco de sus objetivos misionales.

185. En orden de lo expuesto, la Sala estima que la falta de articulación entre las entidades de orden nacional ha implicado un desconocimiento *de facto* de la normativa suscrita por el Estado colombiano. Lo anterior, dado que a la fecha de presentación de la acción de tutela, la respuesta del Estado no corresponde con el deber asegurar un enfoque integral para la conservación y utilización sostenible de los recursos genéticos, que reconozca el papel de las biotecnologías modernas, la necesidad de protección y conservación de la diversidad biológica, de los derechos de los agricultores y, adicionalmente, fortalezca la coexistencia de los sistemas diversos de cultivos, mediante el conocimiento y trabajo articulado de las entidades demandadas.

186. *Falta de implementación de mecanismos de vigilancia, seguimiento y control a OGMs en resguardos indígenas.* En su respuesta ante la Corte Constitucional, el ICA precisó la distinción que existe entre las pruebas o estudios de bioseguridad, solicitadas por los demandantes en territorios indígenas, y los mecanismos de vigilancia, seguimiento y control en la política pública sobre OGMs. Los estudios de bioseguridad y/o eficacia del gen constituyen instancias preliminares de la solicitud de uso para siembra comercial, que se presentan ante el CTNBio. De aquellos estudios de bioseguridad, el ICA asevera que desde 2020 a la fecha no ha recibido nuevas autorizaciones de uso de maíces genéticamente modificados, con fines de siembra comercial en Colombia, por lo que no se han ejecutado recientemente pruebas o estudios de bioseguridad en campo para maíz GM.

187. En la actualidad, las medidas de seguimiento, inspección, vigilancia y control están dispuestas en la Resolución 07221 de 2020, diseñadas como instancias posteriores a la autorización de siembra comercial de maíces genéticamente modificados, con el propósito de asegurar un uso adecuado y sostenible de las tecnologías empleadas y de monitorear el cumplimiento del plan de bioseguridad aprobado para cada variedad comercial. En sede de revisión, la Sala verificó que ninguna de estas acciones de seguimiento o monitoreo se realizan en resguardos indígenas. En su respuesta, el ICA reportó que ejerce las labores de seguimiento, vigilancia y control en gran parte del territorio colombiano en donde se siembran semillas GM, en particular, en las zonas con mayor tradición en su producción. No obstante, no realiza seguimiento en territorios indígenas -incluidos los resguardos con solicitudes previas de acompañamiento- bajo el argumento de que dichas zonas cuentan con una jurisdicción especial indígena que les confiere autonomía. Además, el ICA parte de la premisa fáctica según la cual la Resolución 72221 de 2020 establece una zona de prohibición de siembra para semillas de maíz GM en resguardos indígenas, luego, no habría que realizar acciones de seguimiento en esos lugares del país.

188. De acuerdo con las pruebas allegadas por el ICA y la verificación de información pública realizada por esta Corporación, la entidad demandada no cuenta con un canal o ruta de acción que le permita responder de manera

adecuada a las solicitudes de seguimiento efectuadas por los pueblos y comunidades indígenas respecto de eventos transgénicos en sus territorios colectivos. Ante este Tribunal, las comunidades demandantes presentaron copia de distintos derechos de petición y solicitudes en las que formulaban preocupaciones y estudios técnicos que sugerían eventos de contaminación genética de variedades locales por OGMs. La respuesta generalizada de la institución fue la falta de capacidad institucional, la ausencia de planeación o la insuficiencia de recursos económicos para adelantar una labor de seguimiento especial.

189. Tampoco, como expone el Instituto de Bioética de la Universidad Javeriana, la respuesta del ICA parte de la adopción de medidas de seguimiento o monitoreo que respondan de manera integral al problema multicausal del ingreso de OGMs en territorios indígenas. Según la demanda de la parte actora, no controvertida por los demandados y, al contrario respaldada por varios intervinientes y por el diagnóstico gubernamental, las comunidades presentan varias dificultades para controlar el ingreso de OGMs, sin autorización de sus líderes o formas de gobierno propio o, al menos, la comprensión de los efectos que puede causar el flujo de polen en sus semillas nativas o criollas de maíz. De acuerdo con la información que se reporta en el expediente de tutela, el ICA no cuenta con ningún procedimiento, canal o estrategia que responda a las afectaciones socioculturales específicas de esta población, como consecuencia del ingreso, liberación o producción de cultivos OGMs en sus territorios o zonas colindantes que puedan llegar a afectarlos directamente.

190. De esta manera, el ICA desconoce obligaciones específicas a su cargo derivadas de la normatividad nacional vigente, particularmente la precitada Resolución 07221 de 2020, entre ellas: (i) controlar de forma efectiva el uso y comercialización de semillas genéticamente modificadas; (ii) implementar medidas para retrasar la generación de resistencia de las plagas objetivo de la tecnología en los cultivos genéticamente modificados; (iii) promover un uso y manejo efectivo de los herbicidas en el cultivo genéticamente modificado con tolerancia a la aplicación de herbicidas para retrasar la aparición de especies de malezas resistentes al mismo; y, de manera especial, (iv) mitigar el flujo de genes de cultivos genéticamente modificados hacia variedades criollas y/o especies compatibles sexualmente mediante estrategias de aislamiento.

191. Asimismo, para esta Sala de Revisión, la respuesta del ICA no solo desconoce la realidad expresada por las propias comunidades indígenas respecto de la probable existencia de eventos transgénicos en sus territorios colectivos que requieren control y verificación, sino su obligación de regular, administrar y controlar los riesgos derivados de la utilización de organismos genéticamente modificados como resultado de la biotecnología u otras técnicas de combinación genética modernas, dispuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Este deber, como se precisó con anterioridad, incluye la obligación de identificar, evitar y/o reducir los efectos perjudiciales o riesgos potenciales para la utilización sostenible de la diversidad biológica y la protección a la salud humana.

192. *Falta de capacitación y adopción de mecanismos de colaboración con las entidades territoriales.* Los representantes de los entes territoriales demandados adujeron que durante su periodo constitucional no lograron ningún ejercicio de articulación con las entidades de orden nacional, relativo a la situación de la población indígena y a la conservación de sus semillas nativas o criollas, como tampoco la implementación o puesta en marcha de mecanismos de acompañamiento a los procedimientos de seguimiento y control a los OGMs que realiza el ICA. Por esta razón, de manera independiente y en el ejercicio de sus funciones legales, han ejecutado proyectos solicitados por las comunidades indígenas, particularmente con las comunidades demandantes, para la conservación, protección y rescate de sus conocimientos ancestrales.

193. Ante la Corte Constitucional, la Alcaldía de La Plata (Huila), La Vega (Cauca) y de Riosucio (Caldas) igualmente aseveraron la aplicación de un enfoque diferencial étnico en la ejecución de proyectos de manera autónoma y sin acompañamiento del Gobierno Nacional en su diseño. Asimismo, las Alcaldías de Piendamó (Cauca) y Supia (Caldas) precisaron cómo han puesto en marcha algunos programas de carácter local para capacitar a la población indígena sobre las tendencias, acciones y prioridades relacionadas con material agroalimentario modificado genéticamente y las estrategias para fomentar la producción orgánica o limpia de los alimentos, sin embargo, carecen de conocimiento o información de las estrategias o lineamientos previstos por el Gobierno Nacional.

194. Las alcaldías no registraron procesos de articulación ni coordinación con instituciones regionales o nacionales para poner en marcha programas relacionados con la conservación de la diversidad biológica de los recursos vegetales o la protección de semillas para la alimentación de las comunidades indígenas. Al contrario, en sus intervenciones ante este Tribunal, manifestaron dificultades para fomentar y facilitar la capacitación, la educación y la participación efectiva del público sobre la seguridad de la transferencia, manipulación y utilización de los organismos vivos modificados, así como los riesgos o efectos adversos que podrían existir a la diversidad genética o la salud humana.

195. En particular, la Alcaldía de Natagaima señaló que, en su condición de ente territorial de sexta categoría, no cuenta con recursos económicos ni capacidad institucional para diseñar y ejecutar un programa municipal asociado a la protección de las semillas nativas y criollas de la población indígena demandante. Igualmente, el municipio de Supia indicó que, en lo que corresponde con la acción de tutela, el ICA es la institución responsable de garantizar la protección y conservación de las semillas criollas y nativas de los pueblos indígenas, al igual que lo expresado por el alcalde del municipio de La Vega, quien declaró que el problema constitucional que se discute supera el marco de su competencia legales, capacidades técnicas y administrativas.

196. Estas aseveraciones corresponden igualmente con la documentación reportada por las autoridades departamentales que plantearon desinformación.

Las gobernaciones de Tolima y de Huila aseveraron desconocimiento y falta de información clara y suficiente sobre cualquier acción de las instituciones de orden nacional, encaminadas a la protección de la diversidad biológica y de los recursos fitogenéticos o de variedades vegetales que utilizan las comunidades indígenas para su alimentación. Manifestaron, además, que las funciones de las secretarías de desarrollo agropecuario a su cargo han tenido como actividad principal el desarrollo agropecuario y, en esa labor, no han adelantado ejercicios de seguimiento a cultivos OGMs.

197. En orden de lo expuesto, a través de las diferentes respuestas de las autoridades demandadas en la presente actuación judicial, la Sala verifica que los entes territoriales: (i) no cuentan con información oportuna, precisa, relevante y comprensible sobre los protocolos de bioseguridad y seguimiento al uso y comercialización de organismos vivos genéticamente modificados; (ii) desconocen los lineamientos diseñados por el Gobierno Nacional para poner en marcha acciones dirigidas a la conservación de la diversidad biológica y cultural de la Nación, especialmente aquellas relacionadas con la protección de las semillas nativas y criollas de población étnicamente diferenciada; (iii) algunos expresan que no tienen capacidad técnica o administrativa que les permita responder de manera efectiva con el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y la aplicación de un enfoque diferencial en las políticas públicas; y (iv) otros señalan la ausencia de medidas de articulación, coordinación o colaboración armónica con las entidades de orden nacional, dirigidas a poner en marcha programas que tengan incidencia en las demandas puntuales de los accionantes.

198. Para esta Sala, dicha respuesta se contrapone manifiestamente con el deber, expresado en la jurisprudencia constitucional, sobre respetar las formas de vida y de desarrollo económico que autónomamente han dispuesto los pueblos y comunidades indígenas, a través del reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales, sean nacionales o territoriales, en la implementación de actuaciones que promuevan sus actividades tradicionales, económicas o comunitarias. Por lo mismo, constituye una grave barrera para los pueblos y comunidades indígenas que pretenden el reconocimiento de sus saberes tradicionales sobre sus formas de alimentación y agricultura.

199. *Falta de acceso a información sobre OGMs de alta calidad, actualizada, accesible, equilibrada, y con base científica libre de intereses.* Esta Corte considera, al igual que lo han expresado organizaciones internacionales¹³⁷, que la adecuada difusión de la información constituye un prerequisite esencial para la aplicación efectiva de cualquier régimen legal sobre bioseguridad y seguimiento a organismos genéticamente modificados. Igualmente, es la base para determinar -de manera real y efectiva- cuál es su verdadero papel que cumplen para aliviar el hambre y la pobreza, y contribuir a la adaptación de los países al cambio climático, o valorar riesgos o efectos potenciales que puedan existir sobre la biodiversidad biológica y cultural, y la salud humana.

¹³⁷ Ver, entre otros, la Fao, la Unesco, el Comité DESC y la OMS.

200. De acuerdo con el «Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales» (1998), un adecuado acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permite a los Estados adoptar medidas pertinentes y aplicarlas más eficazmente, contribuye a sensibilizar a la comunidad respecto de los problemas medioambientales, al tiempo que permite a los ciudadanos expresar sus preocupaciones. Por esta razón, el convenio establece el acceso a toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica, que le proporcione al público «suficiente» información sobre el tipo y alcance de la situación medioambiental existente; «accesible», es decir, basado en procedimientos claros y suficientes que deben seguirse para obtener la información; además, sin que sea necesario que la colectividad tenga que invocar un interés particular; puesto que debe tratarse de la presentación de información «oportuna» y «completa», excepto que se trate por motivos de reserva o denegación previamente establecidos en las leyes.

201. A este convenio se suma recientemente la Observación General No. 25 relativa a la Ciencia y los DESC, adoptada el 30 de abril de 2020, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este convenio se insta a los Estados a promover la confianza y el apoyo del público en relación con las ciencias, en particular mediante un debate democrático crítico y bien fundamentado. Para ello, se propone que los Estados adopten medidas para evitar riesgos asociados a la existencia de conflictos de intereses. Es decir, la promoción por una ciencia que pueda explicarse y sus implicaciones difundirse acorde con la información más avanzada, actualizada y generalmente aceptada y verificable disponible en el momento, libre de intereses o aceptada mayoritariamente por la comunidad científica.

202. Esta Corporación se enfrentó al reto de valorar, así como lo manifestaron los intervinientes, a un largo debate sobre las ventajas y/o potenciales riesgos de la modificación genética y de sus productos derivados. Como se expuso en detalle en la Sentencia C-583 de 2015, referida con anterioridad, varios autores especializados en el tema consideran que tanto los OGMs pueden favorecer la seguridad alimentaria del mundo, al igual que ocasionar posibles efectos adversos a la conservación genética del medio ambiente y la calidad de las semillas.

203. En este panorama, la Sala estima que las entidades demandadas, particularmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, no demostraron la existencia de condiciones mínimas que promuevan un debate democrático abierto y bien fundamentado acerca de la producción y utilización de OGMs en Colombia. En su respuesta, este Tribunal advierte: (i) la ausencia de mecanismos para la divulgación de información científica actualizada y generalmente aceptada por la comunidad científica; (ii) la inexistencia de estándares que permitan advertir que la documentación divulgada trata de investigaciones científicas libre de intereses o documentos con conflictos aparentes; además (iii) no presenta lineamientos para asegurar el acceso a información pública bajo parámetros de calidad y aceptabilidad, que faciliten

su divulgación a pesar de los diferentes contextos culturales y sociales que presenta la población colombiana.

204. El ICA fundamentó parte significativa de su respuesta en literatura foránea de la cual no se precisa la existencia de algún conflicto de interés, y sobre la cual los parámetros de análisis no necesariamente podrían corresponder con las zonas climáticas autorizadas para siembra y comercialización de OGMs en Colombia. Igualmente, esta Corporación encontró que los registros sobre evaluación de bioseguridad en OGMs, previa autorización del CTNBio, correspondieron a análisis en su mayoría efectuados en el periodo 2006-2009, que no constituyen información actualizada. Además, el único mecanismo de acceso a información pública, según respuesta de las entidades demandadas, corresponde a un resumen para consulta pública (antes publicado en la página web del ICA o Invima, y ahora desde el Sistema Único de Consulta Pública-SUCOP). Con ese resumen, según manifestaron las entidades demandadas, cualquier persona natural o jurídica puede solicitar aclaraciones o ampliación de información sobre el OGM evaluado.

205. Para la Sala, este mecanismo no cumple con el parámetro de acceso a información pública accesible y equilibrada. Como manifestó cada comunidad indígena demandante e, igualmente, el ICA corroboró en su respuesta, desde el inicio del funcionamiento del Sistema Único de Consulta Pública hasta la fecha de intervención ante la Corte Constitucional, ningún pueblo o comunidad indígena ha realizado reclamación o solicitud por medio de esa plataforma. Las dificultades de acceso inician con el desconocimiento de su existencia, la inexperiencia para su utilización, hasta las dificultades operativas de acceder en zonas del territorio alejadas de cabeceras municipales y con problemas de conectividad. De modo que, a la fecha de interposición de la acción de tutela, el Estado colombiano no ha diseñado un mecanismo que permitiera el acceso a información pública clara, de calidad y suficiente sobre los OGMs destinados a uso directo como alimento. Esto incluye la obligación del Estado de promover procedimientos internos, previsto en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000), aprobado en Colombia mediante la Ley 740 de 2002.

206. *Falta de mecanismos para asegurar el derecho de los pueblos indígenas a gozar de los beneficios del progreso científico, así como el fortalecimiento de sus sistemas propios.* De acuerdo con el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001) y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización (2010), la población trabajadora del campo, incluida las comunidades indígenas, tienen derecho a que se reconozca su conocimiento tradicional sobre la manera en que obtuvieron, produjeron, utilizaron o conservaron sus recursos fitogenéticos y para la alimentación. En consecuencia, estas normas prevén las obligaciones de los Estados de adoptar medidas pertinentes para (i) la protección de los conocimientos tradicionales, así como (ii) su derecho a la participación equitativa en la distribución de los beneficios que se deriven de la autorización de sus recursos fitogenéticos y a la participación en la adopción de decisiones

que les interesen. Esta normatividad, junto con la experiencia comparada, lo que sugiere es una interpretación amplia y sistemática de los ordenamientos jurídicos internos, que reconozcan que la actividad científica corresponde a su vez con la vida cultural de cada Nación y, por lo tanto, estas comunidades tienen derecho a soluciones innovadoras para asegurar una participación justa, equitativa e informada en los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales.

207. La respuesta del Estado demuestra que no existe reconocimiento de los conocimientos locales, tradicionales e indígenas, especialmente en lo que respecta a sus semillas, y al papel que desempeñan en el avance científico. Los accionantes presentaron información acerca de las diferentes estrategias que, de manera autónoma, algunas veces con recursos de cooperación internacional y en otras ocasiones autogestionados, han intentado implementar para conservar sus semillas autóctonas y proteger sus saberes tradicionales. Como señalaron algunos intervinientes, los guardianes, casas y bancos de semillas se han convertido en medidas de autoprotección de estas comunidades que, sin embargo, no alcanzan a obtener resultados exitosos. La falta de apoyo estatal integral, continuo y efectivo, impide que en varias ocasiones aseguren sus objetivos de conservación, protección y restablecimiento de los procesos y prácticas tradicionales.

208. De este tipo de acciones, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Agrosavia señalaron el desarrollo de algunos proyectos con comunidades indígenas, pero se tratan de medidas sectoriales y de corto plazo. La Sala advierte que el Estado colombiano no ha dispuesto acciones específicas para brindar una respuesta a los pueblos indígenas sobre la necesidad de proteger sus saberes y tradicionales, en lo que corresponde con la conservación de su patrimonio fitogenético. La respuesta de las entidades demandadas es clara y contundente: en la actualidad se ha considerado la necesidad de diseñar e implementar un sistema especial de protección para las variedades criollas y nativas endémicas de las comunidades étnicas, dado que no les resulta aplicable el marco de protección sobre obtentores vegetales, sin embargo, no existen avances puntuales a la fecha.

209. En orden de lo expuesto, en el contexto colombiano, la respuesta de las entidades demandadas sugiere pocos avances sobre el deber de respetar, preservar y mantener los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, en lo que respecta a la utilización consuetudinaria de sus recursos biológicos. Esto incluye, como se expuso previamente, la necesidad de fortalecer los derechos y las capacidades que tienen estas comunidades para decidir libremente sobre sus recursos genéticos, sus productos derivados y sus componentes intangibles o tangibles asociados.

210. *Conclusión.* La Sala constató que, a la luz de las circunstancias específicas de los demandantes, el Estado colombiano no ha adoptado acciones necesarias y suficientes para poner en marcha una actuación clara, integral y diferenciada que reconozca la necesidad de protección de las semillas nativas y criollas,

especialmente de maíz de los pueblos indígenas, lo que resulta en una afectación *actual, grave y desproporcionada* de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas demandantes a la identidad étnica y cultural, al acceso a información pública y a la participación efectiva. Esta Sala encontró que, ni el ICA, ni las otras entidades del Estado demandadas, reportaron acciones para mitigar, o al menos capacitar o informar a los pueblos indígenas en general, y a las comunidades demandantes en particular, sobre los efectos o riesgos potenciales que pueden tener cultivos OGMs de manera aleatoria a sus cultivos tradicionales de variedades criollas o nativas. Igualmente, ninguna de las entidades demandadas reportó cómo se asegura que los agricultores que siembran o cultivan comercialmente variedades GM en territorios aleatorios o conexos a los resguardos indígenas, al menos en los territorios demandantes, contarán con un cumplimiento efectivo de las medidas de aislamiento que permitan mitigar el flujo de gen del maíz que por sus características fenotípicas viaja y se dispersa con mayor facilidad. Y tampoco garantizó la participación de las comunidades indígenas en los planes y las resoluciones que regulan el uso de semillas nativas o criollas.

211. Tampoco las autoridades demandadas, al menos a nivel territorial, demostraron cómo han promovido e implementado estrategias para promover el uso, la conservación y la producción de semillas criollas o nativas de los pueblos indígenas, especialmente de las comunidades demandantes. De modo que no existe claridad sobre cómo una obligación prevista desde al menos desde 1996 en Colombia, ha tenido avances importantes y significativos de cara a los riesgos que existen sobre las semillas genéticamente modificadas en su liberación en territorios indígenas. Bajo estos términos, la respuesta del Estado generó en los demandantes la percepción de abandono y desprotección, en contraposición con un uso regulado de OGMs y una visión informal y diametralmente opuesta sobre las semillas nativas y criollas, que constituye, a modo de esta Sala, una amenaza directa y grave de los derechos fundamentales de las comunidades tutelantes, en lo que se refiere a su autodeterminación, identidad étnica y cultural, participación y acceso a información pública relevante para garantizar su existencia física y cultural en los territorios colectivos.

212. La Sala considera igualmente que resulta aplicable la adopción de un enfoque de precaución para el caso concreto, por la amenaza a los derechos al medio ambiente y a la salud humana de los demandantes, dado que inicialmente se satisfacen los requisitos fijados por la jurisprudencia para su aplicación¹³⁸. En primer lugar, existe un riesgo asociado a la contaminación de las semillas nativas o criollas y su desaparición. En segundo lugar, su grado de certeza es considerable, ya que como se expuso líneas atrás, al esgrimir las razones por las que se debe declarar la procedibilidad de la acción de tutela respecto del medio ambiente, se propuso evidencia científica asociada sin ser descartada por el Estado, representado por las instituciones demandadas. En tercer lugar, la magnitud del riesgo es significativo, puesto que está en juego el goce efectivo de derechos fundamentales como la libre autodeterminación de los pueblos

¹³⁸ Ver, las Sentencias T-614 de 2019 y T-236 de 2017.

indígenas, su identidad cultural y su soberanía alimentaria. En cuarto lugar, la respuesta regulatoria adoptada por las autoridades competentes es insuficiente, ya que las propias entidades accionadas reconocieron que no han emitido una regulación al respecto, ni han realizado controles a las semillas nativas de las comunidades indígenas. En último lugar, dado que no hay regulación sobre la materia, se hace necesario que, en virtud del principio de precaución, esa situación sea considerada de manera específica por el Estado colombiano.

213. Si bien no hay un estudio científico actualizado emitido por una entidad u organismo competente que acredite un riesgo real, inminente y comprobado al medio ambiente y a la salud pública derivado de la liberación de OGM, a juicio de esta Sala, si hay elementos que lo sugieren y generan preocupación sobre los efectos no valorados de forma efectiva por las autoridades del Estado. Por ejemplo, mediante la realización de las pruebas Inmunostrip, se encuentra que, si hay una afectación al medio ambiente, derivada de la contaminación genética en la siembra de las semillas nativas y criollas. Tal como se refiere en el Anexo 06 del escrito de tutela, estas pruebas se realizaron en varios departamentos del país e hicieron uso de unos kits capaces de identificar los eventos transgénicos. Luego de realizarse el procedimiento, se constató y confirmó un número importante de muestras de plantas de maíz contaminadas. En este entendido, para esta Sala, si bien el ICA estableció una prohibición expresa de siembra de maíz transgénico en resguardos indígenas, la realidad es que, conforme a las pruebas adjuntadas por los demandantes, hay lugar a concluir presencia de contaminantes en las siembras, sin que fuera desvirtuado por las entidades demandadas¹³⁹.

214. Esta evidencia no solo se presenta por los accionantes, sino por los intervinientes. Al respecto, la Universidad Nacional de Colombia en su intervención refirió estudios realizados en los años 2011, 2014 y 2015 en los que señaló lo siguiente, respectivamente, «su uso ha llevado a la aparición de malezas resistentes a herbicidas, lo que ha obligado a los agricultores a utilizar más productos químicos para combatirlos»; ¹⁴⁰ «los organismos genéticamente modificados pueden aumentar la invasividad de algunas malezas y generar resistencia en insectos»¹⁴¹; así como «generar una pérdida de las variedades ancestrales y tradicionales de muchos cultivos básicos de sistemas de producción indígenas y campesinos (...)».¹⁴² Igualmente, en su intervención la

¹³⁹ Frente a la salud pública, los accionantes también aportaron literatura científica que presuntamente pone en evidencia los alimentos OGM son alergénicos y provocan cambios nutricionales no intencionales en la salud humana. Uno de ellos, el estudio denominado «Review of GMO safety assessment studies: glyphosate residues in Roundup Ready crops are an ignored issue», en el que se pudo advertir que, entre las preocupaciones de la academia están, precisamente, dirigidas a que, a pesar de las múltiples evaluaciones de riesgos realizadas, persisten preguntas sin respuesta sobre la seguridad y calidad de alimentos genéticamente modificados, las cuales solo pueden ser atendidas por reguladores. Este estudio y otros aportados por los accionantes, tampoco fueron desvirtuados por la parte demandada, a pesar de su conocimiento y las manifestaciones reiteradas realizadas por el extremo actor en sede de revisión.

¹⁴⁰ CHAPARRO GIRALDO, Alejandro. Environmental effect of conventional and gm crops of cotton and corn. 2011. En archivo digital. Expediente T- 9.076.797. Documento “18. Rta, Universidad Nacional”. Pág. 6.

¹⁴¹ LIZETH YAZMIN, Tabima Cubillo. Detección de proteínas transgénicas en harinas de maíz comercializadas en Colombia. 2014. En archivo digital. Expediente T- 9.076.797. Documento “18. Rta, Universidad Nacional”. Pág. 5.

¹⁴² ROMERO GOYENECHÉ, Oscar Yandy. Estructura y dinámica de la relación entre actores humanos y no – humanos involucrados en la generación, producción y difusión de variedades de maíz en Colombia. 2015. En archivo digital. Expediente T- 9.076.797. Documento “18. Rta, Universidad Nacional”. Pág. 7.

Universidad Industrial de Santander precisó que «la afectación de los transgénicos al medio ambiente es gravísima. No hay ningún control sobre el movimiento de insectos, aves y demás animales que puedan transportar el polen y las semillas transgénicas, aparte de la lluvia y el viento. Las medidas actuales que contemplan distancias entre cultivos transgénicos y territorios libres de transgénicos son insuficientes, haciendo que la contaminación sea más grave pues para las autoridades estatales no había sido prevista la posibilidad de una contaminación aun cuando se cumplieran las medidas de distanciamiento entre cultivos»¹⁴³.

215. Bajo esta perspectiva, y en cumplimiento del principio de precaución, el juez constitucional está en la potestad de exigirle a las autoridades competentes que cumplan con su deber de controlar el riesgo ambiental, de contar con información científica sobre el impacto ambiental y a la salud pública derivados de la liberación de OGM y de cumplir con la regulación expedida. Sobre todo, cuando de la lectura del expediente se evidenció que hay menores de edad en varios de los resguardos accionantes, y que las semillas de maíz son la base de su alimentación y nutrición saludables. De la actuación constitucional se advierte que: (i) las semillas son una fuente de subsistencia, en particular para los menores de edad; (ii) las semillas OGM pueden disminuir la variedad de zonas de cultivo, así como tener efectos no valorados sobre el suelo y el agua en los territorios indígenas; (iii) la posesión de semillas comerciales puede impedir la realización de trueques o intercambios con otras comunidades; y (iv) puede haber presunta vulneración al mínimo alimentario de estas comunidades, así como, al parecer, el impacto en propiedades curativas de las semillas. De esta manera, la Sala estima que la vulneración al derecho a la alimentación, y por consiguiente a la seguridad y autonomía alimentaria, puede hacerse extensivo efecto a la salud y medio ambientes de las comunidades accionantes.

216. Con soporte en las consideraciones expuestas, la Sala estima oportuno adoptar, similar a lo realizado en otras legislaciones¹⁴⁴, un enfoque de

¹⁴³ TAKEO, A. (2021) Acumulación de transgenes en el maíz nativo de México y posibles consecuencias. Revista. Fitotec. México. Vol. 44. Archivo digital. Expediente T- 9.076.797. Documento “27. Escuela de Derecho UIS”. Pág. 20.

¹⁴⁴ En México, Perú y Francia se adoptaron algunas decisiones, con fundamento en el principio de prohibición, para prever algunos efectos adversos de las semillas de maíz GM. Por ejemplo, el Gobierno Mexicano, el 31 de diciembre de 2020, emitió un Decreto en el que, entre otras determinaciones, ordenó a las entidades públicas abstenerse de otorgar permisos de liberación al ambiente de semillas de maíz genéticamente modificado. Para justificar esta medida, en la parte considerativa de la Resolución se hizo referencia al principio de precaución así: «el principio de precaución, procedente de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, se encuentra contemplado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, de los que México es parte. Asimismo, que los tribunales nacionales e internacionales, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han determinado que las autoridades observen dicho principio para prevenir daños graves o irreversibles». Igualmente, el Gobierno Peruano al expedir la Resolución No. 028-2021-MINAM que reglamentaria la Ley 31111 de 2021 que, estableció una nueva moratoria para el cultivo y comercialización de semillas de maíz genéticamente modificadas, en su exposición de motivos, indicó que «[los] organismos genéticamente modificados son una tecnología que emplea la ingeniería genética (biotecnología moderna) para transferir características de un organismo a otro, incluso de especies diferentes o superando las barreras naturales de la reproducción, con el fin de obtener diversos bienes y servicios. Como toda tecnología no está exenta de riesgos de impacto negativo sobre el ambiente, la diversidad biológica y la salud humana, que deben ser evaluados antes de autorizar su utilización, bajo el enfoque del principio precautorio». Asimismo, el Gobierno Francés prohibió la comercialización, uso y cultivo de las semillas de maíz genéticamente modificadas MON 810 mediante Decreto del 14 de marzo de 2014 emitido por el Ministro de Agricultura. Dentro de los considerandos de este Decreto, se estableció lo siguiente: «[considerando] que, de conformidad con los artículos 1 y 5 de la Carta Ambiental, cuando existan elementos detallados que sustenten

precaución, con el fin de amparar los derechos fundamentales al medio ambiente y a la salud pública, y así, ordenar medidas tendientes a prever y evitar posibles afectaciones más graves que den lugar a la ocurrencia de un perjuicio real e inminente en contra de los resguardos accionantes.

Órdenes particulares y generales

217. *La solicitud de los accionantes y el problema general presentado por los intervinientes y analizado por la Corte Constitucional.* Los accionantes solicitaron a las autoridades nacionales y territoriales demandadas (i) cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales de respetar y proteger a los pueblos indígenas, a través de políticas adecuadas que propendan por la protección de las semillas nativas y criollas de maíz y con ello se evite efectivamente el ingreso de OGM en los territorios indígenas. Adicionalmente, exigieron: (ii) reforzar las medidas de bioseguridad adoptadas en la Resolución ICA 072221 de 2020 o nuevas medidas eficaces de bioseguridad y mecanismos de control de las semillas de maíz transgénico, para que no sigan circulando en los territorios indígenas; (iii) implementar estrategias que garanticen la protección y conservación de las semillas nativas y criollas; (iv) un inventario de semillas criollas de maíz y que, con base en los análisis y estudios de eventos transgénicos, procedan a realizar la correspondiente restitución de todas las variedades que han sido contaminadas; (v) acciones concretas-como monitoreos, detección de eventos transgénicos y seguimiento a cadenas de importación, suministro y venta- para controlar las semillas transgénicas que se introducen en los territorios indígenas; (vi) la entrega inmediata y completa de información pública relacionada con estudios de bioseguridad y que la misma se socialice con las comunidades, en especial sobre sus posibles riesgos e impactos en la salud humana y el medio ambiente; y, (vii) el acompañamiento a las comunidades indígenas accionantes en el proceso de restablecimiento de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, los intervinientes expusieron que la transgresión de los derechos de los demandantes pasa por un problema general de ausencia de regulación y déficit de la respuesta del Estado a circunstancias generales que, de no solucionarse, generarían que las comunidades indígenas demandantes no hagan efectivos sus derechos fundamentales.

218. *El juez dialógico y la necesidad de adoptar remedios judiciales abiertos, razonables y proporcionales.* Como se expuso en el análisis del caso concreto, para responder a la amenaza de los derechos fundamentales expuestos, existen problemas y barreras generales que demandan del Estado colombiano un examen de la situación de los pueblos indígenas que trasciende el escenario específico de las comunidades demandantes. Igualmente, le implica valorar escenarios sistemáticos de desprotección de los derechos fundamentales. Por esta razón, aunque por regla general la acción de tutela se encamina a adoptar órdenes particulares, con efectos *Inter partes*, existen circunstancias

la hipótesis de un riesgo de daño grave e irreversible al medio ambiente, lo que justificaría, a pesar de las incertidumbres que subsisten en cuanto a su realidad y su alcance en el estado del conocimiento científico, la aplicación del principio de precaución, corresponde a la autoridad competente del Estado tomar, teniendo en cuenta la plausibilidad y la gravedad del riesgo, las medidas adecuadas para prevenirlo».

excepcionales, como está, en las cuales el recurso de amparo se instituye en un mecanismo idóneo y efectivo para facilitar la superación de problemas generales asociados al goce efectivo de los derechos fundamentales¹⁴⁵.

219. La Corte Constitucional es consciente de los retos o dificultades que puede representar al Gobierno Nacional la adopción de medidas asociadas a la regulación de organismos genéticamente modificados, la ejecución de acciones específicas dirigidas a la conservación del patrimonio genético de la Nación, así como la puesta en marcha de estrategias que respondan de manera diferenciada y adecuada a la realidad de cada pueblo o comunidad indígena. Este Tribunal considera que la adopción de cualquier remedio judicial diseñado para la satisfacción de derechos fundamentales debe corresponder con un ejercicio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, que reconozca los límites, las facultades específicas y las restricciones de cada autoridad del Estado. En esa medida, al poder judicial le corresponde adoptar remedios deliberativos y dialógicos, que aseguren órdenes abiertas, razonables y proporcionales, las cuales promuevan la creación de condiciones institucionales que no existían antes de la providencia y, por medio de las cuales, se asegure la satisfacción efectiva de los derechos.

220. Para adoptar los remedios que se consideran adecuados y conducentes, en esta oportunidad, la Sala de Revisión procederá de la siguiente manera: en primer lugar, se indicarán los tipos de órdenes que puede adoptar el juez constitucional con la finalidad de evitar la repetición de conductas que amenacen o vulneren derechos fundamentales. En segundo lugar, se señalará el alcance de las facultades *extra* y *ultra petita* del juez constitucional. En tercer lugar, se reseñarán brevemente las principales reglas de la jurisprudencia sobre los efectos *inter comunis* en materia de tutela. Por último, se adoptará las medidas particulares y generales, con las cuales se considera se avanzará de forma progresiva y efectiva en la satisfacción de los derechos tutelados.

221. *Reglas jurisprudenciales sobre la adopción de órdenes generales en sede de revisión.* Desde la Sentencia SU-559 de 1997¹⁴⁶, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo y efectivo para la solución de problemas generales asociados al goce efectivo de los derechos fundamentales. Sobre esta base, y de conformidad con los artículos 23¹⁴⁷, 24¹⁴⁸,

¹⁴⁵ Desde la Sentencia SU-559 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz se indicó que, existen supuestos excepcionales, en los que la acción de tutela sirve como medio idóneo y efectivo para facilitar la superación de problemas generales asociados al goce efectivo de los derechos fundamentales. Esta respuesta se dio sobre la base de tres consideraciones que hasta el día de hoy han sido reiteradas en la jurisprudencia: (i) el juez debe colaborar de manera armónica con los demás órganos del Estado para la realización de los fines esenciales de la organización política y la efectividad de los derechos y libertades plasmados en la constitución (arts. 1°, 2°, 4° y 113 superiores); (ii) el poder judicial debe adoptar remedios judiciales y administrativos para asegurar el acceso efectivo a la administración de justicia y la eficiencia de la gestión estatal, de modo que evite el colapso o utilización excesiva de la acción de tutela (art. 86, 228 y 229 constitucionales); y, (iii) el deber de la Corte de guardar la integridad y supremacía de la constitución le impide que sea indiferente a la desprotección masiva y sistemática de derechos que afecta la organización política y social del Estado Constitucional (art. 241 del Texto Constitucional).

¹⁴⁶ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴⁷ «Artículo 23. Protección del derecho tutelado. (...) En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto».

¹⁴⁸ «Artículo 24. Prevención a la autoridad. (...) en el fallo se prevendrá a la autoridad para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de

27¹⁴⁹ y 29¹⁵⁰ del Decreto 2591 de 1991, a lo largo de la jurisprudencia constitucional este Tribunal ha adoptado diferentes tipos de órdenes de protección, algunas de las cuales trascienden la resolución del caso concreto. Por regla general, las *órdenes simples* deben ser la primera estrategia de intervención del juez de tutela, caracterizadas por la adopción de remedios judiciales enmarcados en la situación jurídica de las partes, que suelen resolverse con una obligación de hacer o de abstenerse, a ejecutarse en un plazo perentorio, generalmente de 48 horas, y a cargo exclusivo de la parte demandada¹⁵¹.

222. No obstante, la Corte Constitucional ha admitido diferentes *órdenes de carácter general*, a fin de proferir un remedio judicial coherente con el nivel de desprotección constitucional demandado o advertido durante el curso de la acción de tutela. Frecuentemente, este tipo de órdenes requieren un plazo mayor de 48 horas para ejecutarse y suelen coincidir con un problema más complejo que, de no solucionarse, ni la persona destinataria directa de la orden, ni otros individuos en condiciones similares, verían materializados sus derechos¹⁵². Por ello, en la jurisprudencia existen numerosos eventos en los que, sin relacionarse con la adopción de efectos *inter comunis* o la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional, la Corporación ha decidido adoptar este tipo de determinaciones. Por ejemplo, con el fin de: (i) prevenir a la autoridad demandada para que en lo sucesivo siga cometiendo las conductas que causan un reproche de naturaleza constitucional¹⁵³; (ii) favorecer la solución de barreras legales, administrativas o judiciales identificadas durante el curso de la acción de tutela que inciden en la garantía de los derechos fundamentales¹⁵⁴; y (iii) conjurar problemas en la respuesta de las autoridades demandadas que afectan de manera recurrente, generalizada o sistemática a personas y comunidades¹⁵⁵.

223. *Reglas jurisprudenciales sobre los fallos extra y ultra petita.* De acuerdo con esta Corporación, la facultad del juez constitucional para emitir fallos *ultra* (más allá de lo pedido) y *extra petita* (algo diferente a lo solicitado), tiene fundamento en el carácter informal de la acción de tutela, en su objetivo de materializar efectivamente los derechos fundamentales y en el rol del juez constitucional de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución. Por esta razón, esta facultad le permite al juez de tutela adoptar sus decisiones sin verse obligado de manera estricta y forzada a ceñirse a los hechos relatados en la

modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido (...).

¹⁴⁹ «Artículo 27. Cumplimiento del fallo. (...) En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza».

¹⁵⁰ «Artículo 29. Contenido del fallo. Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener: (...) 4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela (...).

¹⁵¹ Sentencia T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁵² Auto 195 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁵³ Ver, por ejemplo, la Sentencia T-532 de 2020 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁵⁴ Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-041 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-445 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuartas; SU-096 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-002 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁵⁵ Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-016 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; SU-092 de 2021 M.P. Alberto Rojas Ríos; T-388 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera; SU-123 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Reyes; T-080 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido; T-012 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

demanda, a las pretensiones formuladas por el actor o a los derechos invocados por este¹⁵⁶. De tal manera, en materia de tutelas, el juez puede al estudiar el caso concreto (i) conceder el amparo solicitado incluso por derechos no alegados, (ii) pronunciarse sobre aspectos que, sin ser expuestos como fundamento del amparo solicitado, deben ser objeto de pronunciamiento, por estar impidiendo o vulnerado la efectividad de algún derecho de rango constitucional¹⁵⁷ o, (iii) la adopción de órdenes, incluso por fuera de las pretensiones expuestas por el actor en la respectiva demanda, cuando esta actuación se encamina a garantizar la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales¹⁵⁸.

224. Esta Corporación ha señalado que esta facultad no debe ser comprendida como absoluta, toda vez que su ejercicio presupone una actitud mesurada y responsable por parte del juez constitucional. Esta potestad requiere de la correspondiente carga argumentativa que demuestre fehacientemente la necesidad de la intervención del juez de tutela y la claridad de la vulneración que se amparará. Igualmente, deber estar dirigida a obtener la protección de los derechos fundamentales de una persona, cuando se estime que estos han sido evidentemente afectados con ocasión al contexto fáctico puesto de presente en el trámite de tutela. Por ello, «a pesar de que el ejercicio de las facultades *ultra* y *extra petita* implica, por definición, que las autoridades judiciales se encuentran en la capacidad, y el deber, de tener en consideración elementos de juicio, situaciones de hecho e incluso pretensiones que no fueron invocadas por las partes, con el objetivo de dictar medidas que permitan el restablecimiento de derechos que puedan encontrarse desconocidos, ello no significa que el juez pueda arbitrariamente abordar asuntos que no se deriven razonablemente de los hechos y situaciones puestas de presente en la acción de tutela»¹⁵⁹.

225. *Reglas jurisprudenciales sobre los efectos inter comunis en materia de tutela*¹⁶⁰. De acuerdo con los artículos 48 de la Ley 270 de 1996¹⁶¹ y 36 del Decreto 2591 de 1991¹⁶², los efectos de la resolución judicial que la Corte Constitucional adopta en materia de acciones de tutela son “*Inter partes*”. Esto significa que por regla general al juez constitucional le corresponde adoptar decisiones cuyos efectos jurídicos no trasciendan el problema que presentan las partes en litigio. Sin embargo, desde tiempo atrás, esta Corporación ha indicado que, de acuerdo con las particularidades del caso, es posible extender los efectos del fallo a terceros que se encuentren en condiciones comunes al demandante¹⁶³. Los efectos “*inter comunis*” constituyen una alternativa para modular la regla

¹⁵⁶ Sentencia T-028 de 2023 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁵⁷ Sentencia T-049 de 1998 M.P. Jorge Arango Mejía.

¹⁵⁸ Sentencia T-182 de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁵⁹ Sentencia T-371 de 2020 M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶⁰ Estas consideraciones son tomadas de las Sentencias T-088 de 2021 y SU-016 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹⁶¹ Artículo 48, numeral 2° de la Ley 270 de 1996: “Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: [...] 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”.

¹⁶² Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991: “**Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto** y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por esta” (énfasis añadidos).

¹⁶³ Sentencia T-177 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

general contenida en las normas citadas¹⁶⁴. No obstante, representa una medida *excepcional, discrecional* y reservada únicamente a la Corte Constitucional, por la función que cumple este Tribunal de revisión de todas las acciones de tutela¹⁶⁵.

226. Los efectos “*inter comunis*” de las sentencias de revisión de tutelas se han utilizado con la finalidad de, por ejemplo, evitar la proliferación de decisiones encontradas o equivocadas¹⁶⁶, proteger el derecho a la igualdad y la garantía de la supremacía constitucional¹⁶⁷, el principio de economía procesal o la prerrogativa de especial protección constitucional de la que gozan ciertos sujetos, que hace imperioso que, en sus condiciones específicas, los efectos del fallo se extiendan a todos los miembros de la respectiva colectividad¹⁶⁸. Con fundamento en estas finalidades, la jurisprudencia constitucional ha expuesto que la fijación de los efectos *inter comunis* procede de manera excepcional cuando se constate, fundamentalmente, que: (i) existe comunidad entre los hechos, los accionados y las pretensiones; (ii) las personas se encuentran en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas de quien presenta la solicitud de amparo constitucional, aun cuando no hayan acudido previamente al juez de tutela; y (iii) se advierte una identidad de derechos fundamentales amenazados y/o vulneradores o por reconocer¹⁶⁹.

227. *Órdenes particulares dirigidas a la satisfacción efectiva de los derechos fundamentales colectivos de las comunidades indígenas demandantes.* Como se expuso en los capítulos precedentes, la Sala Segunda encontró que la falta de adopción de una política pública clara, integral y diferenciada que reconociera la necesidad de protección de las semillas nativas y criollas, especialmente de maíz de los pueblos indígenas, resulta en una afectación *actual, grave y desproporcionada* de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos y comunidades indígenas demandantes. En su conjunto, estas comunidades demandantes demostraron afectaciones directas y concretas a sus derechos fundamentales, como consecuencias de escenarios que representaron menoscabo de su contexto socioeconómico propio, así como de los elementos que hacen parte de su patrimonio biocultural. Con base en las razones expuestas, esta Sala procederá a adoptar órdenes urgentes e inmediatas, dirigidas a contrarrestar los niveles de riesgos y afectaciones identificadas respecto de cada comunidad demandante:

228. *Primero*, la Sala procederá a revocar las decisiones judiciales proferidas por los jueces de tutela de primera y segunda instancia que declararon la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, amparará los derechos a la libre autodeterminación, en cuanto a su capacidad para decidir y proteger sus saberes tradicionales de agricultura y alimentación; a la identidad étnica y cultural, especialmente, lo que representan sus semillas para sus tradiciones, forma de vida y de relacionamiento con la tierra; a la protección de su patrimonio

¹⁶⁴ Sentencia T-088 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶⁵ Sentencia T-081 de 2021 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

¹⁶⁶ Sentencia SU-783 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁶⁷ Sentencia SU-1023 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶⁸ Sentencia SU-037 de 2019 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁶⁹ Sentencias T-177 de 2022 M.P. José Fernando Reyes Cuartas y T-081 de 2021 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, que citó a su vez el fallo T-203 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

biocultural; al acceso a información pública y la participación efectiva, en relación con la necesidad de conocimiento completo y actualizado sobre los potenciales riesgos que los OGMs puedan representar para las comunidades indígenas, así como para la protección y conservación de sus semillas nativas y criollas de maíz, al igual que los derechos al medio ambiente y salud humana, dada la necesidad de la adopción de un enfoque de precaución en el presente caso.

229. *Segundo*, la Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación Colombiana, para que procedan, de manera inmediata y urgente, a liderar un *inventario de semillas de maíz* denominadas nativas, criollas, propias o autóctonas en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación del inventario, las entidades encargadas deberán tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada de resultar procedente; (ii) la promoción de la diversidad genética y cultural a través de estándares de inclusión que permitan la identificación de especies que requieren recuperación, conservación y protección especial y diferenciada; (iii) el reconocimiento de los usos, saberes y prácticas tradicionales utilizadas para la producción, conservación, intercambio o comercialización de cada variedad vegetal; y (iv) el respeto y reconocimiento de estrategias propias de recolección y conservación de semillas nativas y criollas utilizadas por las comunidades demandantes ante el riesgo de desaparición de sus variedades propias. Este inventario debe constituir un primer paso importante para la investigación científica y la documentación de las semillas nativas y criollas de maíz, incluyendo su diversidad genética, características agronómicas y usos tradicionales, así como una actuación valiosa para adoptar estrategias para la conservación y manejo de este tipo de recursos fitogenéticos para las comunidades. Además, deberá integrarse con el Sistema Nacional de Semillas y articular su implementación con las diferentes alcaldías locales.

230. *Tercero*, la Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación Colombiana, para que proceda a liderar *medidas urgentes e inmediatas para la recuperación, conservación y producción de las semillas nativas y criollas de maíz* en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación de estas medidas la entidad deberá tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el conocimiento tradicional y experiencia de la población

demandante en el manejo de las semillas; (iii) la adopción de medidas de prevención respecto de las causas que amenazan o ponen en riesgo la diversidad de las semillas que las comunidades indígenas, así como su seguridad y autonomía alimentaria; (iv) el fortalecimiento de los sistemas de protección entre las comunidades indígenas, a partir de la promoción de sus prácticas tradicionales; (v) la capacitación, educación y acceso a información, con el propósito de promover la protección de las semillas nativas y criollas de maíz, así como su manejo adecuado y la importancia de su conservación; y, (vi) el reconocimiento legal de estas variedades vegetales como parte del patrimonio biocultural de las comunidades indígenas.

231. *Cuarto*, la Sala ordenará al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de sus funciones de control técnico de la producción y comercialización del material genético de semillas para la siembra, así como el seguimiento y monitoreo a las siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados, para que, de manera urgente e inmediata, implemente *medidas de monitoreo y seguimiento a cultivos genéticamente modificados en los territorios indígenas* identificados por los grupos demandantes. Para la puesta en marcha de esta actividad, la entidad deberá tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) realizar una evaluación técnica y completa de los riesgos de eventos transgénicos que considere los impactos diferenciados que pueden tener en los territorios indígenas, su diversidad genética, la seguridad y autonomía alimentaria, sus sistemas de producción ecológica, así como en sus conocimientos y prácticas tradicionales e impactos socioeconómicos; (iii) implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a posibles eventos transgénicos en los territorios indígenas que incluya la detección y análisis de sus factores multicausales, entre ellos, eventos asociados a la polinización cruzada, la introducción voluntaria de OGMs o la falta de certificación o etiquetado de productos; (iv) brindar capacitación y apoyo técnico a las comunidades indígenas para fortalecer sus capacidades en el control, seguimiento y vigilancia de eventos transgénicos. Esto incluye la formación en técnicas de muestreo, apoyo en análisis de laboratorio, identificación de variedades nativas y criollas; y, (vi) establecer mecanismos para la implementación de medidas correctivas en caso de detección de eventos transgénicos no autorizados o de impactos negativos en las variedades nativas y criollas de maíz. Estas medidas deben incluir la eliminación o recuperación de los transgenes y la restauración de la biodiversidad afectada.

232. *Órdenes generales para prevenir que en lo sucesivo se respete el precedente constitucional y se favorezca la solución de barreras diferenciales e institucionales identificadas durante el curso de la acción de tutela*. La información de las instituciones expertas invitadas a emitir concepto fueron lo suficientemente ilustrativas y determinantes sobre la existencia de barreras diferenciales, como consecuencia de la actuación del Estado, que afectan o inciden en la situación de los pueblos y comunidades indígenas respecto de sus

saberes tradicionales en cuanto a la agricultura y a la alimentación. Como se expuso *in extenso* en los numerales 31 al 50 de los antecedentes, los intervinientes, en sus labores de asesoría, acompañamiento, seguimiento e investigación, han encontrado que: (i) en Colombia todavía no se reconoce la importancia de los conocimientos y prácticas agrícolas tradicionales de los pueblos indígenas en la conservación y mejoramiento de variedades vegetales fundamentales para la alimentación y la agricultura nacional; (ii) algunos pueblos indígenas que usan semillas OGMs sin suficiente conocimiento, limitan su capacidad de guardar y reutilizar sus semillas nativas y criollas para futuras cosechas, lo que significa que la población indígena deja de controlar de manera autónoma la manera cómo cultiva, produce o cosecha; (iii) existen estudios de campo realizados en Colombia donde se registraron eventos de polinización cruzada entre variedades vegetales de maíz en distancias superiores a los 800 metros, que pueden poner en duda la determinación de la medida de distanciamiento de cultivos OMG y no OGM establecida en la Resolución 072221 de 2020, como medida efectiva y suficiente para proteger la diversidad de los territorios indígenas; y (iv) el Estado colombiano no ha apoyado de manera integral a los pueblos y comunidades indígenas en sus acciones colectivas o comunitarias encaminadas a la conservación y protección de sus semillas nativas.

233. Igualmente, como se expuso en los fundamentos jurídicos 180 al 216, la falta de reconocimiento legal y adopción de una política pública clara, integral y diferenciada que reconozca la necesidad de protección de las semillas nativas y criollas, especialmente de maíz de los pueblos indígenas, ha conllevado a la presencia de barreras institucionales en la respuesta del Estado, con las cuales ni los demandantes, ni otras comunidades indígenas en similares o análogas condiciones verían materializados sus derechos. De esta manera, en el contexto colombiano no existe claridad sobre: (i) la articulación, colaboración y comunicación que debe existir entre las entidades nacionales para asegurar una respuesta integral, que a su vez facilite la satisfacción de las necesidades de cada comunidad o grupo étnico; (ii) la adopción de mecanismos de seguimiento, monitoreo, vigilancia y control a eventos transgénicos en territorios indígenas, que respete la prohibición establecida en la Resolución 072221 de 2020, al mismo tiempo que asegura el derecho de las comunidades étnicas a su autodeterminación, sobre la manera cómo deciden vivir y producir los alimentos para su subsistencia; (iii) la ejecución de mecanismos de colaboración con los entes territoriales municipales que cuentan con población indígena, ya que desconocen -de forma absoluta o parcial- los efectos de los OGMs; (iv) el establecimiento de mecanismos o canales de comunidades que, de forma diferenciada y libre de intereses, permita el acceso a información pública sobre OGMs; y, (v) la implementación de mecanismos que aseguren el derecho de los pueblos indígenas a gozar de los beneficios del progreso científico, así como el fortalecimiento de sus sistemas de agricultura propios.

234. En orden de lo expuesto, la Sala concluye la necesidad de emitir algunas órdenes generales, de carácter *extra y ultra petita*, con el propósito de prevenir a las entidades demandadas para que en lo sucesivo respeten los estándares constitucionales e internacionales asociados a la protección de los derechos fundamentales colectivos de los pueblos indígenas respecto de sus semillas

nativas y criollas e, igualmente, se favorezca la eliminación de barreras generales identificadas durante el curso de la acción de tutela y se promueva su participación en la construcción de políticas, proyectos y planes que los afecten. Por consiguiente, la Sala Segunda procederá de la siguiente manera:

235. *Primero*. En esta oportunidad, la Sala encuentra que concurren los requisitos para dictar una sentencia con efectos *intercomunis*. En términos generales, la Sala advierte que dadas las barreras o problemas generales identificados, otros pueblos o comunidades indígenas pueden encontrarse en análogas o similares circunstancias a los demandantes, por lo que este tipo de efectos constituyen una alternativa razonable para prevenir la presentación masiva y sucesiva de acciones constitucionales con fundamento en la misma causa y, adicionalmente, se instituyen en una estrategia efectiva para asegurar los principios de igualdad, celeridad, acceso a la administración de justicia y economía procesal. En este caso, la Corte constata que podría existir una similitud de hechos¹⁷⁰, accionados¹⁷¹ y pretensiones¹⁷², teniendo en cuenta que la semilla de maíz ha sido fundamental en la historia, la cultura y la economía de los pueblos indígenas en Colombia, por lo que su importancia va más allá de un valor alimenticio al considerarse, para numerosos territorios indígenas, como un alimento con un profundo significado espiritual y cultural. De modo que, de los cientos de grupos indígenas en Colombia, varios de ellos podrían demandar del Estado una respuesta que garantice la preservación y protección de sus ritos, prácticas culturales y formas de vida asociada a la producción tradicional de sus semillas de maíz.

236. Igualmente, aun cuando no hayan acudido previamente al juez de tutela, la Sala estima que se podrían encontrar en una situación análoga fáctica y jurídicamente, dado que se trata de grupos sociales reconocidos por la jurisprudencia constitucional como población históricamente discriminada y en condición de vulnerabilidad, como consecuencia de su ubicación geográfica o de circunstancias socioeconómicas. Sobre este tipo de escenarios, y ante vacíos demostrados en el trámite de la tutela respecto del reconocimiento legal de sus semillas, la Sala estima que podría existir población indígena en análogas condiciones a los demandantes. Además, la Corte entiende que existe una homogeneidad de derechos colectivos fundamentales entre la población étnica, cuyo marco se valora en esta oportunidad, y que en todos los casos exigiría una respuesta diferenciada que atienda a sus necesidades y circunstancias específicas.

237. Por consiguiente, la Sala otorgará efectos *inter comunis* a la presente decisión, con el propósito de que los pueblos y comunidades indígenas que no hicieron parte de la acción de tutela, pero al igual que los demandantes han visto afectados sus derechos fundamentales, conforme a la parte motiva de esta

¹⁷⁰ Relacionados con la falta de adopción de medidas efectivas y suficientes para proteger las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas de los riesgos asociados a la contaminación genética o eventos transgénicos.

¹⁷¹ Respecto de omisiones de las entidades del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural, así como autoridades de orden departamental o municipal, y de otras entidades del Estado con competencias constitucionales y legales en materia de protección a la diversidad biológica y promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁷² Con la finalidad de obtener la protección de las semillas nativas y criollas de maíz de los riesgos de los cultivos genéticamente modificados, así como acciones concretas encaminadas a la protección del patrimonio bicultural propio.

sentencia, sean protegidos en igualdad de condiciones que los accionantes. Ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los pueblos y las comunidades indígenas deberán acreditar condiciones análogas a las de la parte accionante, asociadas a la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales de maíz autodenominadas como criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos transgénicos o circunstancias que consideran pueden afectar la conservación y producción de sus semillas propias, sin respuesta previa por parte de las entidades del Estado. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de entidad encargada del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, definirá los canales y las autoridades competentes para asegurar la implementación de las medidas urgentes e inmediatas, dispuestas en los fundamentos jurídicos 229 al 231 de la presente providencia, así como de las garantías derivadas de las órdenes generales proferidas.

238. *Segundo.* La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que, en el marco de las funciones previstas en los numerales 6°, 10° y 13 del artículo 2° del Decreto 1985 de 2013, establezca un *marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas.* Este marco deberá desarrollar e incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas sobre sus semillas nativas y criollas, y por lo mismo la necesidad de un régimen especial de propiedad intelectual, para asegurar la propiedad y el control de esos conocimientos tradicionales; (iii) las medidas para la conservación y el manejo sostenible de las semillas nativas y criollas, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de conservación comunitarios, y los canales de comercialización que permitan contrarrestar afectaciones socioeconómicas; (iv) los mecanismos de prevención y protección respecto de riesgos que puedan afectar las semillas nativas y criollas, como podría ocurrir con la contaminación genética o la apropiación indebida de los conocimientos tradicionales asociados a la producción agrícola y alimentación; (v) las estrategias que permitan la preservación genética y, a mediano y largo plazo, el acceso, intercambio y su comercialización; y (iv) sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.

239. *Tercero.* La Corte ordenará al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de las funciones previstas en los artículos 6°, 22 y 32 del Decreto 4765 de 2008, que establezca un *mecanismo de acceso a la información pública sobre el proceso de autorización de organismos vivos modificados y el deber de controlar los posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana.* Este mecanismo deberá incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) la promoción de la máxima transparencia posible de modo

que se fortalezca la confianza en las instituciones y la evaluación de los riesgos OGMs. Esto implica la publicación regular de informes, estudios o datos que le permitan al público contar con información actualizada, lo más completa posible, suficiente, oportuna y relevante; (ii) la garantía de independencia e imparcialidad de la información pública, a través de la publicación de información científica de alta calidad y libre de intereses, o la precisión de los posibles o aparentes conflictos de interés y su base científica; (iii) la presentación de información accesible, clara y comprensible para el público en general y, adicionalmente, la divulgación de información que supere barreras de acceso y promueva condiciones de conocimiento técnico específicas y diferenciales; (iv) la protección de datos reservados o no autorizados legalmente, sin que su determinación implique la denegación total de información relevante y necesaria para la participación ciudadana; (v) la divulgación activa de información relevante sobre los OGM y los riesgos asociados, de manera que el público tenga acceso a la información más actualizada y completa posible, sin necesidad de una solicitud explícita previa; y (vi) la adopción de mecanismos claros y accesibles que permitan a las partes interesadas, incluido el público en general, presentar apelaciones o reclamaciones en relación a las decisiones de autorización de OGM y la evaluación de riesgos.

240. *Cuarto.* La Sala ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de las funciones previstas en los numerales 1°, 8° y 10° del artículo 2° del Decreto 1985 de 2013, y al Instituto Colombiano Agropecuario, de acuerdo con las facultades previstas en los numerales 1°, 3°, 4° y 5° del Decreto 4765 de 2008, para que, en virtud del principio de precaución, adelanten, lideren o coordinen *estudios o evaluaciones técnicas que permitan analizar los efectos al medio ambiente y a la salud derivados de la utilización de OGM respecto de las semillas nativas y criollas de maíz.* Dentro de estas actividades, deberá recolectarse información completa y actualizada que permita valorar la eficacia y suficiencia de las medidas de alistamiento dispuestas en la Resolución del 072221 de 2020, para siembras de maíz genéticamente modificado en áreas reconocidas como resguardos indígenas y la distancia con cultivos de maíces de variedades criollas.

241. *Mecanismo de divulgación, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las órdenes de tutela.* En esta oportunidad, la Sala adoptará un ejercicio de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de tutela que, en las condiciones específicas del caso, considera el mecanismo adecuado para promover el diálogo institucional y la satisfacción progresiva de los derechos fundamentales tutelados.

242. *Primero.* Con la finalidad de divulgar la decisión y asegurar su efectiva comunicación a los pueblos y comunidades indígenas, la Sala ordenará a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior que, en el marco de las funciones previstas en los numerales 3° y 11 del artículo 1° del Decreto 2340 de 2015, adopte estrategias dirigidas a garantizar la adecuada divulgación y comprensión de la sentencia a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

243. *Segundo.* La Sala informará que, de conformidad con los artículos 23, 27, 36 y 52 del Decreto 2591 de 1991, el juez de tutela de primera instancia es la autoridad competente para, en caso de que fuera solicitado por los interesados, asegurar el cumplimiento de las órdenes previstas en esta providencia judicial. Con todo, la Corte Constitucional reitera que, en caso de que se acredite la ocurrencia de alguno de los supuestos por los cuales proceda asumir directamente la revisión del cumplimiento de las órdenes de tutela, valorará la procedencia de dicha competencia excepcional¹⁷³.

244. *Tercero.* Con el propósito de colaborar con la labor del juez de tutela de primera instancia, la Sala requerirá el acompañamiento al Ministerio Público, para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de las órdenes particulares y generales adoptadas en la presente providencia, y le presente al juez de primera instancia información relevante al respecto. De esta manera, se requerirá acompañamiento a la Defensoría del Pueblo para que verifique la situación de los demandantes respecto de la garantía efectiva de sus derechos fundamentales, especialmente de los derechos a la libre determinación e identidad étnica y cultural, protegidos por los numerales segundo al quinto de la parte resolutive de esta decisión. Igualmente, se requerirá colaboración a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, rinda informes al juez de primera instancia que considere pertinentes sobre los avances, dificultades o retrasos que implica poner en marcha un marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas, de acuerdo con las órdenes dispuestas en los numerales sexto al noveno de la parte resolutive de la presente providencia.

Síntesis de la decisión

245. *La Corte Constitucional estudió* la situación de 9 resguardos indígenas y una asociación regional creada para la defensa de sus derechos fundamentales, quienes presentaron acción de tutela en contra del Estado colombiano, representado entre otras entidades por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA. Para los demandantes, las entidades estatales incurrieron en una serie de omisiones que vulneraron y pusieron en grave riesgo sus derechos a la libre autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al medio ambiente, a la salud humana, al acceso a la información pública y a la participación efectiva. La afectación a los derechos fundamentales estuvo sustentada en la presunta falta de suficiencia y eficacia de las medidas estatales dirigidas a proteger las semillas nativas y criollas de maíz en territorios indígenas, que constituyen una fuente real de la alimentación de las comunidades accionantes, de su relacionamiento con la tierra y de su forma de vida, así como de las prácticas culturales que históricamente señalan han conservado, protegido y mejorado. En especial, llamaron la atención sobre los riesgos o efectos adversos producidos por

¹⁷³ Al respecto, ver, por ejemplo, el Auto 663 de 2023 M.P. Juan Carlos Cortés González.

variedades de maíz genéticamente modificadas, cultivadas cerca o en cultivos tradicionales.

246. Luego de declarar la procedencia del asunto, *la Corte Constitucional consideró* que el problema jurídico que le correspondía valorar estaba determinado por si las entidades del Estado demandadas afectaron el conjunto de derechos colectivos e individuales de las comunidades indígenas demandantes, por omitir la adopción de medidas suficientes y efectivas para proteger sus semillas nativas y criollas de maíz, utilizadas para su subsistencia digna, alimentación y prácticas tradicionales, de riesgos asociados a su pérdida o a la extinción de especies propias, incluidos riesgos por el uso no controlado de semillas genéticamente modificadas en territorios indígenas. Para valorar este problema constitucional, la Sala de Revisión explicó en detalle que:

(i) El estándar constitucional vigente en Colombia respalda la protección de los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas, particularmente su cultura, tradición, autodeterminación y soberanía alimentaria y, en consecuencia, el respeto, protección y conservación de sus semillas nativas y criollas.

(ii) La jurisprudencia constitucional, al menos desde 1996, ha llamado la atención al Estado colombiano sobre la necesidad de reconocimiento legal o la adopción de un régimen de propiedad intelectual en materia de obtenciones vegetales que admita la propiedad colectiva en aquellos casos en los cuales esto resulte necesario, para garantizar el mantenimiento de las prácticas propias de las comunidades étnicas en torno a las variedades vegetales por ellas obtenidas; al igual que, desde 2015, ha señalado que la autorización, importación, uso y comercialización de OGMs en Colombia puede conllevar una situación grave e inaceptable para los derechos constitucionales, cuando la falta de información suficiente y de calidad pueda incidir en el modelo de vida alimentario escogido por las personas y los consumidores.

(iii) El derecho internacional de los derechos humanos, aprobado, ratificado o votado a favor por Colombia, ha dispuesto un conjunto amplio y completo de obligaciones de los Estados encaminadas a respetar, preservar, mantener y fortalecer los conocimientos y las prácticas de las comunidades indígenas respecto de su patrimonio genético, especialmente sobre sus semillas, al mismo tiempo que ha dispuesto deberes específicos para regular, administrar y controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología.

(iv) El ordenamiento jurídico interno vigente, aunque no cuenta con un régimen jurídico de protección y conservación de las semillas nativas y criollas, cuyos derechos, pautas, criterios y condiciones de reconocimiento estén definidos con claridad y se proyecten de manera especial sobre los territorios en que se encuentran asentadas las comunidades indígenas, si prevé disposiciones jurídicas que en su conjunto expresan deberes generales del Estado asociados a la conservación de la riqueza cultural, la diversidad genética y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

(v) La experiencia comparada evidencia una tendencia a una mayor protección de las variedades locales de maíz, así como en la prevención y reducción sobre riesgos medioambientales y socioeconómicos producto de la liberación de OGMs.

247. Sobre la base jurídica expuesta, *la Corte Constitucional examinó* que, para el caso concreto, la población indígena demandante demostró afectaciones bioculturales y socioeconómicas directas, significativas y reales a sus derechos fundamentales colectivos e individuales, como consecuencia de la pérdida de sus prácticas tradicionales y los riesgos asociados a la desprotección de sus semillas nativas y criollas, particularmente de maíz, que no fueron controvertidas por las autoridades accionadas y, al contrario, fueron acompañadas por la mayoría de los intervinientes. De acuerdo con las pruebas recaudadas en sede de revisión, la Sala identificó que parte importante de esas afectaciones estuvieron relacionadas con una respuesta del Estado que no logra crear un entorno propicio para contrarrestar las preocupaciones, riesgos potenciales o específicos que plantea la población indígena respecto del uso de OGMs en sus territorios colectivos. En especial, esta Corte observó la ausencia de una respuesta articulada, integral y diferenciada por parte del Estado colombiano, por medio de la cual se garantice un marco mínimo de protección de las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas, especialmente de las variedades vegetales de maíz que hacen parte de su historia, de sus tradiciones, de su alimentación y de su propio reconocimiento.

248. La Corte Constitucional encontró que esta omisión del Estado colombiano en adoptar una actuación integral, diferenciada y articulada ha generado barreras institucionales que agravan el déficit de protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. De manera particular, la Sala de Revisión advirtió: (i) la ausencia de articulación institucional entre las entidades de orden nacional encaminada a implementar acciones para proteger las semillas nativas y criollas de los pueblos indígenas, especialmente las de maíz; (ii) la falta de implementación de mecanismos de vigilancia, seguimiento y control a OGMs en resguardos indígenas; (iii) la falta de capacitación y adopción de mecanismos de colaboración con las entidades territoriales donde habitan las comunidades y grupos indígenas; (iv) la falta de acceso a información sobre el uso de OGMs de alta calidad, actualizada, accesible, equilibrada y con base científica libre de intereses; y (iv) la falta de mecanismos para asegurar el derecho de los pueblos indígenas a gozar de los beneficios del progreso científico, así como el fortalecimiento de sus sistemas alimentarios propios.

249. Con soporte en el análisis efectuado, *la Corte Constitucional decidió* amparar los derechos fundamentales individuales y colectivos alegados por el extremo actor. Para promover un remedio judicial que respondiera al problema general identificado en sede de revisión y, al mismo tiempo, comprendiera los retos o dificultades que puede representar al Gobierno Nacional la adopción de medidas asociadas a los problemas identificados en la providencia judicial, la Sala de Revisión emitió dos tipos de órdenes: particulares, encaminadas a la

superación urgente e inmediata de las amenazas identificadas respecto de la población demandante; generales, que previnieran que en lo sucesivo se respete el precedente constitucional y se favorezca la solución de barreras diferenciales e institucionales identificadas durante el curso de la acción de tutela.

250. En relación con las órdenes particulares, a favor de la población indígena demandante, la Sala de Revisión: (i) ordenó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la adopción de estrategias para proceder con un inventario de las semillas de maíz de las comunidades indígenas demandantes, así como la adopción de (ii) medidas urgentes e inmediatas para su recuperación, conservación y producción; y (iii) requirió al ICA para que, en el marco de sus funciones legales, procediera a adoptar medidas inmediatas para monitorear y hacer seguimientos a los eventos transgénicos señalados por los demandantes en sus territorios indígenas.

Sobre las órdenes generales, la Sala adoptó las siguientes determinaciones: (i) otorgar efectos inter comunis a la providencia judicial, para que los pueblos y comunidades indígenas que no hicieron parte de la tutela, pero se encuentran en igualdad de condiciones fácticas y jurídicas que los demandantes, se vieran protegidos por las órdenes particulares y generales emitidas; (ii) promover la adopción de un marco normativo y de política pública que reconozca el derecho de los pueblos indígenas a la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas, bajo estándares constitucionales mínimos que aseguren, entre otros derechos, los niveles de participación dispuestos por la jurisprudencia constitucional, incluida la consulta previa libre e informada; (iii) garantizar la creación de un mecanismo de acceso a la información pública sobre el proceso de autorización de organismos vivos modificados y el deber de controlar los posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana; y, (iv) adelantar estudios o evaluaciones técnicas que permitan analizar los efectos al medio ambiente y a la salud derivados de la utilización de OGM respecto de las semillas nativas y criollas de maíz.

Finalmente, la Corte Constitucional dispuso algunas medidas para la divulgación, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las órdenes de tutela: (i) ordenó a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior adoptar estrategias dirigidas a garantizar la adecuada divulgación y comprensión de la sentencia a favor de los pueblos y comunidades indígenas; (ii) informar que, en caso de que fuera solicitado por los interesados, el juez de tutela de primera instancia era la autoridad competente para asegurar el cumplimiento de las órdenes de tutela previstas en esta providencia judicial, sin perjuicio de que la Corte Constitucional pueda asumir directamente el monitoreo en caso de que concurra alguno de los supuestos excepcionales dispuestos en la jurisprudencia; además, (iii) requirió un acompañamiento especial al juez de tutela de primera instancia por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, para efectos de valorar los avances, dificultades y retrocesos de la acción de las entidades demandadas.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el numeral 7° del auto del diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023).

SEGUNDO. REVOCAR PARCIALMENTE el fallo del 13 de octubre de 2022, proferido por la Sala Segunda de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, que confirmó la sentencia del 21 de septiembre de 2022 emitida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bogotá, que declaró la improcedencia de la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** los derechos y prerrogativas fundamentales asociadas a la *libre determinación, a la identidad étnica y cultural, al acceso a información pública, a la participación efectiva, al medio ambiente y la salud humana* de los siguientes demandantes: 1) Resguardo Cañamomo-Lomapieta de los municipios de Riosucio y Supia, Caldas; (2) Resguardo Llano Buco (Bukj Ukue) de los municipios de Nátaga y Tesalia, Huila; (3) Resguardo Río Negro del municipio de Íquira, Huila; (4) Resguardo de La Gaitana del municipio de la Plata, Huila; (5) Resguardo de la Estación Talaga del municipio de la Plata, Huila; (6) Resguardo de Palma Alta del municipio de Natagaima, Tolima; (7) Resguardo de San Miguel del municipio de Natagaima, Tolima; (8) Resguardo Lomas de Guaguarco del municipio de Coyaima, Tolima; (9) Resguardo de Hilarquito del municipio de Coyaima, Tolima; y (10) el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC.

Órdenes particulares dirigidas a la satisfacción efectiva de los derechos fundamentales colectivos de las comunidades indígenas demandantes

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación Colombiana, para que, en un término de 48 horas posteriores a la notificación de la presente providencia judicial, inicie el trámite necesario para liderar un *inventario de semillas de maíz* denominadas nativas, criollas, propias o autóctonas en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación del inventario, las entidades encargadas deberán tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) la promoción de la diversidad genética y cultural a través de estándares de inclusión que permitan la identificación de especies que requieren recuperación, conservación y protección especial y diferenciada; (iii) el reconocimiento de los usos, saberes y prácticas tradicionales utilizadas

para la producción, conservación, intercambio o comercialización de cada variedad vegetal; y (iv) el respeto y reconocimiento de estrategias propias de recolección y conservación de semillas nativas y criollas utilizadas por las comunidades demandantes ante el riesgo de desaparición de sus variedades propias. Este inventario debe constituir un primer paso importante para la investigación científica y la documentación de las semillas nativas y criollas de maíz, incluyendo su diversidad genética, características agronómicas y usos tradicionales, así como una actuación valiosa para adoptar estrategias para la conservación y manejo de este tipo de recursos fitogenéticos para las comunidades. Además, deberá integrarse con el Sistema Nacional de Semillas y articular su implementación con las diferentes alcaldías locales.

CUARTO. ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, encargado del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de la administración de los Bancos de Germoplasma para la Alimentación y la Agricultura propiedad de la Nación Colombiana, para que, en el término de un (1) mes posterior a la notificación de la presente providencia, proceda a implementar y coordinar las *medidas urgentes e inmediatas para la recuperación, conservación y producción de las semillas nativas y criollas de maíz* en cada grupo demandante. Para el diseño y puesta en operación de estas medidas la entidad deberá tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el conocimiento tradicional y experiencia de la población demandante en el manejo de las semillas; (iii) la adopción de medidas de prevención respecto de las causas que amenazan o ponen en riesgo la diversidad de las semillas que las comunidades indígenas, así como su seguridad y autonomía alimentaria; (iv) el fortalecimiento de los sistemas de protección entre las comunidades indígenas, a partir de la promoción de sus prácticas tradicionales; (v) la capacitación, educación y acceso a información, con el propósito de promover la protección de las semillas nativas y criollas de maíz, así como su manejo adecuado y la importancia de su conservación; y, (vi) el reconocimiento legal de estas variedades vegetales como parte del patrimonio biocultural de las comunidades indígenas.

QUINTO. ORDENAR al Instituto Colombiano Agropecuario, en el marco de sus funciones de control técnico de la producción y comercialización del material genético de semillas para la siembra, así como el seguimiento y monitoreo a las siembras comerciales de cultivos genéticamente modificados, para que, en un término de un (1) mes posterior a la notificación de la presente providencia, implemente *medidas de monitoreo y seguimiento a cultivos genéticamente modificados en los territorios indígenas* identificados por los demandantes. Para la puesta en marcha de esta actividad, la entidad deberá tener en cuenta los siguientes parámetros constitucionales mínimos: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y

criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) realizar una evaluación técnica y completa de los riesgos de eventos transgénicos que considere los impactos diferenciados que pueden tener en los territorios indígenas, su diversidad genética, la seguridad y autonomía alimentaria, sus sistemas de producción ecológica, así como en sus conocimientos y prácticas tradicionales e impactos socioeconómicos; (iii) implementar un sistema de monitoreo y seguimiento a posibles eventos transgénicos en los territorios indígenas que incluya la detección y análisis de sus factores multicausales, entre ellos, eventos asociados a la polinización cruzada, la introducción voluntaria de OGMs o la falta de certificación o etiquetado de productos; (iv) brindar capacitación y apoyo técnico a las comunidades indígenas para fortalecer sus capacidades en el control, seguimiento y vigilancia de eventos transgénicos. Esto incluye la formación en técnicas de muestreo, apoyo en análisis de laboratorio, identificación de variedades nativas y criollas; y, (vi) establecer mecanismos para la implementación de medidas correctivas en caso de detección de eventos transgénicos no autorizados o de impactos negativos en las variedades nativas y criollas de maíz. Estas medidas deben incluir la eliminación o recuperación de los transgenes y la restauración de la biodiversidad afectada.

Órdenes generales para prevenir que en lo sucesivo se respete el precedente constitucional y se favorezca la solución de barreras diferenciales e institucionales identificadas durante el curso de la acción de tutela.

SEXTO. OTORGAR EFECTOS INTER COMUNIS a la presente providencia, con el propósito de que los pueblos y comunidades indígenas que no hicieron parte de la acción de tutela, pero al igual que los demandantes han visto afectados sus derechos fundamentales conforme a la parte motiva de esta sentencia, sean protegidos en igualdad de condiciones que los accionantes. Ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los pueblos y las comunidades indígenas deberán acreditar condiciones análogas a las de la parte accionante, asociadas a la pérdida o riesgo de extinción de variedades vegetales de maíz autodenominadas como semillas criollas, nativas, autóctonas o propias, así como la presencia de eventos transgénicos o circunstancias que consideren pueda afectar la conservación y producción de sus semillas propias, sin respuesta previa por parte de las entidades del Estado. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de entidad encargada del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural y de sus entidades adscritas y vinculadas, definirá los canales y las autoridades competentes para asegurar la implementación de las medidas urgentes e inmediatas, dispuestas en los fundamentos jurídicos 229 al 231 de la presente providencia, así como de las garantías derivadas de las órdenes generales proferidas.

SÉPTIMO. ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, en el término no mayor de un (1) año a la notificación de la presente providencia, y como consecuencia de las funciones previstas en los numerales 6°, 10° y 13 del artículo 2° del Decreto 1985 de 2013, establezca *un marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y*

cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas. Este marco deberá desarrollar e incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) los niveles de participación efectiva dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la población indígena, en la toma de decisiones relacionadas con las normas, políticas, programas y proyectos relacionadas con sus semillas nativas y criollas, incluida la consulta previa libre e informada; (ii) el reconocimiento legal del derecho de los pueblos indígenas sobre sus semillas nativas y criollas, y por lo mismo la necesidad de un régimen especial de propiedad intelectual, para asegurar la propiedad y el control de esos conocimientos tradicionales; (iii) las medidas para la conservación y el manejo sostenible de las semillas nativas y criollas, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de conservación comunitarios, y los canales de comercialización que permitan contrarrestar afectaciones socioeconómicas; (iv) los mecanismos de prevención y protección respecto de riesgos que puedan afectar las semillas nativas y criollas, como podría ocurrir con la contaminación genética o la apropiación indebida de los conocimientos tradicionales asociados a la producción agrícola y alimentación; (v) las estrategias que permitan la preservación genética y, a mediano y largo plazo, el acceso, intercambio y su comercialización; y (iv) sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación para asegurar el cumplimiento de las medidas de protección y conservación de las semillas nativas y criollas.

OCTAVO. ORDENAR al Instituto Colombiano Agropecuario para que, en el término no mayor de un (1) año a la notificación de la presente providencia judicial, y en el marco de las funciones previstas en los artículos 6°, 22 y 32 del Decreto 4765 de 2008, establezca un *mecanismo de acceso a la información pública sobre el proceso de autorización de organismos vivos modificados y el deber de controlar los posibles efectos adversos para la diversidad biológica y la salud humana.* Este mecanismo deberá incluir como mínimo los siguientes estándares constitucionales: (i) la promoción de la máxima transparencia posible de modo que se fortalezca la confianza en las instituciones y la evaluación de los riesgos OGMs. Esto implica la publicación regular de informes, estudios o datos que le permitan al público contar con información actualizada, lo más completa posible, suficiente, oportuna y relevante; (ii) la garantía de independencia e imparcialidad de la información pública, a través de la publicación de información científica de alta calidad y libre de intereses, o la precisión de los posibles o aparentes conflictos de interés y su base científica; (iii) la presentación de información accesible, clara y comprensible para el público en general y, adicionalmente, la divulgación de información que supere barreras de acceso y promueva condiciones de conocimiento técnico específicas y diferenciales; (iv) la protección de datos reservados o no autorizados legalmente, sin que su determinación implique la denegación total de información relevante y necesaria para la participación ciudadana; (v) la divulgación activa de información relevante sobre los OGM y los riesgos asociados, de manera que el público tenga acceso a la información más actualizada y completa posible, sin necesidad de una solicitud explícita previa; y (vi) la adopción de mecanismos claros y accesibles que permitan a las partes interesadas, incluido el público en general, presentar apelaciones o

reclamaciones en relación a las decisiones de autorización de OGM y la evaluación de riesgos.

NOVENO. ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de las funciones previstas en los numerales 1°, 8° y 10° del artículo 2° del Decreto 1985 de 2013, y al Instituto Colombiano Agropecuario, de acuerdo con las facultades previstas en los numerales 1°, 3°, 4° y 5° del Decreto 4765 de 2008, para que, en el término no mayor de un (1) año a la notificación de la presente providencia judicial, y en virtud del principio de precaución, adelanten, lideren o coordinen *estudios o evaluaciones técnicas que permitan analizar los efectos al medio ambiente y a la salud derivados de la utilización de OGM respecto de las semillas nativas y criollas de maíz*. Dentro de estas actividades, deberá recolectarse información completa y actualizada que permita valorar la eficacia y suficiencia de las medidas de alistamiento dispuestas en la Resolución del 072221 de 2020, para siembras de maíz genéticamente modificado en áreas reconocidas como resguardos indígenas y la distancia con cultivos de maíces de variedades criollas, de acuerdo con las consideraciones efectuadas en la parte motiva de la sentencia.

Mecanismo de divulgación, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las órdenes de tutela

DÉCIMO. ORDENAR a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior que, en el marco de las funciones previstas en los numerales 3° y 11 del artículo 1° del Decreto 2340 de 2015, adopte estrategias dirigidas a garantizar la adecuada divulgación y comprensión de la sentencia a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

DÉCIMO PRIMERO. INFORMAR a la parte accionante que, de conformidad con los artículos 23, 27, 36 y 52 del Decreto 2591 de 1991, el juez de tutela de primera instancia es la autoridad competente para, en caso de que fuera solicitado por los interesados, asegurar el cumplimiento de las órdenes previstas en esta providencia judicial. Con todo, la Corte Constitucional reitera que, en caso de que se acredite la ocurrencia de alguno de los supuestos por los cuales proceda asumir directamente la revisión del cumplimiento de las órdenes de tutela, valorará la procedencia de dicha competencia excepcional

DÉCIMO SEGUNDO. REQUERIR acompañamiento al Ministerio Público, para que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, verifique el cumplimiento de las órdenes particulares y generales adoptadas en la presente providencia, y le presente al juez de primera instancia información relevante al respecto. De esta manera, se requerirá acompañamiento a la Defensoría del Pueblo para que verifique la situación de los demandantes respecto de la garantía efectiva de sus derechos fundamentales, especialmente de los derechos a la libre determinación e identidad étnica y cultural, protegidos por los numerales segundo al quinto de la parte resolutive de esta decisión. Igualmente, se requerirá colaboración a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, rinda informes al juez de primera instancia que considere pertinentes sobre los avances, dificultades o

retrasos que implica poner en marcha un marco normativo y de política pública que asegure el pleno disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus patrimonio genético y cultural, a través de la creación de un entorno propicio y participativo para la protección, conservación y producción de las semillas nativas y criollas, de acuerdo con las órdenes dispuestas en los numerales sexto al noveno de la parte resolutive de la presente providencia.

DÉCIMO TERCERO. LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General