



Referencia: Expediente T-8.047.080.

Acción de tutela instaurada por Iván Darío Galindo y José Omar Rojas¹ contra los cabildantes de la comunidad indígena Yaporogos.

Procedencia: Juzgado Segundo Penal del Circuito de El Espinal.

Asunto: Multiculturalidad, autonomía de los pueblos indígenas y derecho de petición.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., catorce (14) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de la decisión de segunda instancia del 4 de noviembre de

¹ En el encabezado del escrito de tutela, al identificar a la parte accionante, se menciona adicionalmente, a Mónica Lizeth Alape Rodríguez (Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 2. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: “*Acción de tutela (Demanda)*”. Archivo: “*Demanda de Tutela de Iván Darío Galindo.pdf*”. p.1. fl.3). No obstante, en el cuerpo del texto de la tutela se señala como actores a Iván Darío Galindo y José Omar Rojas, quienes finalmente son las únicas personas que suscriben el documento. (Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 2. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: “*Acción de tutela (Demanda)*”. Archivo: “*Demanda de Tutela de Iván Darío Galindo.pdf*”. p.10. fl.12). Así, se concluye que son ellos, y no la señora Alape, los accionantes, puesto que son ellos quienes suscriben efectivamente la acción de tutela. Este particular se abordará específicamente en el fundamento jurídico 4.

2020 adoptada por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de El Espinal, que confirmó el fallo del 25 de septiembre del 2020, que emitió el Juzgado Tercero Penal Municipal de esa misma ciudad y que había concedido el amparo invocado.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión del juez de segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 de la Constitución y del inciso 2° del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante **Auto del 16 de febrero de 2021**, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos lo escogió para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El 11 de septiembre de 2020², Iván Darío Galindo y José Omar Rojas promovieron acción de tutela contra los cabildantes de la comunidad indígena *Yaporogos*³, por considerar que tales autoridades lesionaron su derecho fundamental de petición, pues no respondieron de fondo una solicitud escrita que los actores presentaron el 11 de agosto de 2020, en la que solicitaban información sobre algunos aspectos del manejo interno del cabildo y la expedición de copias de documentos de la comunidad. Por ese motivo, ellos le solicitaron al juez de tutela ordenar que se emitiera una contestación de fondo a dicha comunicación.

A. Metodología de la exposición

Para exponer los antecedentes de este asunto, la Sala enunciará en forma preliminar y sucinta, el contexto en el que se enmarca la discusión que aquí se presenta, en atención a la información aportada durante todo el trámite constitucional. Es necesario iniciar con dicha presentación preliminar del contexto del caso, en la medida en que la situación en la que se funda este debate constitucional tiene circunstancias previas relevantes, que deben ser destacadas, para su mayor comprensión y entendimiento de la decisión final.

Así, se presentarán separadamente, luego del informe inicial del contexto: (i) los hechos, en la forma en que los actores los plantearon en el escrito de tutela; (ii) el trámite de instancia; acápite en el cual se destacará la contestación de la parte demandada; (iii) las decisiones de instancia por revisar; y (iv) las actuaciones en sede de revisión. En ese último apartado, la Sala enunciará las decisiones tomadas en sede de revisión con el propósito de lograr la vinculación de las personas interesadas en el proceso, así como la descripción de las comunicaciones recibidas de parte de los juzgados, de las partes involucradas y de las instituciones pertinentes, en virtud de las pruebas recabadas en esta etapa del trámite procesal y los aspectos ligados con su contradicción. Finalmente, la Sala describirá algunas solicitudes de la comunidad indígena relacionadas con la fuente de las comunicaciones.

² Así consta en el acta de reparto N°205, del 14 de septiembre de 2020, en la que se precisa: “*Tutela que llegó el viernes a las 4:11 p.m.*”. Expediente T-8.047.080. Remitente: Juzgado 03 Penal Municipal - Tolima – Espinal. Enviado: lunes, 24 de mayo de 2021 9:14. Asunto: REF: RESPUESTA SU OFICIO OPT-A-1639/2021 DEL 21 MAYO DEL 2021. Archivo adjunto: “732684004003202000250”.

³ Escrito de tutela. Expediente T-8.047.080. Consecutivo: 2. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Acción de tutela (Demanda)*. Archivo: *Demanda de Tutela de Iván Darío Galindo.pdf*, p.1. fl.3. De conformidad con el escrito de tutela, los accionante dirigieron su solicitud de amparo en contra de los “*CABILDANTES COMUNIDAD INDIGENA YAPOROGOS DEL ESPINAL TOLIMA*”.

B. Algunas precisiones sobre el contexto que enmarca el presente asunto

La comunidad indígena *Yaporogos*, de la cual hacen parte tanto los peticionarios como los accionados, atraviesa dificultades internas en la actualidad, asociadas a una profunda división política que se originó desde el año 2017, y que continúa vigente en el presente. En ese contexto, los peticionarios en este trámite de tutela, afirman ser parte del grupo minoritario de la comunidad, mientras que los demandados, se identifican como miembros del grupo mayoritario.

En primer lugar, la **Asamblea General** - que es el máximo órgano de la organización tribal- y que congrega a todos los indígenas que integran al grupo étnico, entre los que se incluyen a los jóvenes de 15 años, quienes a partir de esa edad tienen voz y voto en la comunidad. En segundo lugar, **el cabildo**, que tiene entre sus funciones la de convocar a la Asamblea a sesiones ordinarias y extraordinarias, y la de “*ejerce[r] justicia*”⁴. Y, por último, se encuentra el **Consejo de Ancianos** (Mohanes), que es un comité elegido por el Cabildo sobre el cual no se precisan atribuciones específicas en el reglamento.

El Cabildo indígena se elige para un periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada anualidad⁵. Entre los cabildantes, se encuentra, además, la figura del Gobernador, quien varía año a año.

Con todo, en el año 2017, la comunidad tuvo dos (2) gobernadoras. La primera de ellas fue Mónica Lizeth Alape Rodríguez, quien ocupó ese cargo hasta el 4 de septiembre de 2017 y no culminó su periodo, al ser destituida por la Asamblea General. Desde entonces, esa labor la asumió una segunda gobernadora, María Esther López, quien culminó finalmente, ese periodo anual. En el 2019, la gobernadora fue Katherine Stefanni Lozano Ospina, quien también terminó su periodo de manera tradicional, el 31 de diciembre de ese año. Para el año siguiente, esto es el 2020, dadas las dificultades internas y las medidas de aislamiento previstas para enfrentar la pandemia por la propagación del COVID-19, la comunidad no pudo elegir un cabildo, por lo que de manera Ad-hoc algunas funciones del organismo tradicional fueron asumidas por miembros del cabildo del año anterior. Ya para 2021, fue designado finalmente como gobernador indígena, José Dumit Garnica Guayara, quien opera como autoridad tradicional en el año en curso.

C. Hechos

1. Según los demandantes, la comunidad indígena *Yaporogos* del Pueblo Pijao, se ubica en el municipio de El Espinal (Tolima). Fue reconocida por el Ministerio del Interior a través de la Resolución N° 069 del 14 de julio de 2011 y para el momento de la interposición de la acción de tutela, estaba representada -según los actores-, por Katherine Stefanni Lozano Ospina, como gobernadora.

⁴ Reglamento interno. Ley Pijao. Parcialidad indígena *Yaporogos* Espinal. Departamento del Tolima. Artículo 14, literal f.

⁵ Ídem. Artículo 7. Funciones de la Asamblea General. Literal f) “Elegir los miembros del Cabildo los cuales serán designados por un periodo de 1 año y permanecerán en su cargo mientras se elija a los sucesores, sin embargo la Asamblea General podrá revocarlo en cualquier momento”.

2. Los demandantes afirman tener la condición de miembros de la Asamblea General de dicha comunidad. Aseguran que desde el año 2017, el cabildo accionado administra “*los designios y recursos*”⁶ del grupo étnico. Varias familias que integran el grupo han solicitado información a los cabildantes en diferentes oportunidades, sobre la labor que realizan, con la finalidad de identificar el manejo que ellos le han dado al patrimonio de la colectividad⁷. Sin embargo, sostienen que el cabildo se ha negado a suministrarles la información requerida en varias oportunidades y a cumplir con su deber de rendir cuentas. Para los peticionarios, en consecuencia, dicha actuación desconoce el reglamento interno de la parcialidad. En efecto, el artículo 17 de esa normativa prevé entre las funciones del gobernador, la presentación de informes al cabildo y a la asamblea, de conformidad con las solicitudes que se le hagan al respecto. Por su parte, el artículo 19 *ejusdem*, señala que el tesorero debe colaborar en la función del gobernador de presentar un informe mensual sobre las cuentas y el estado financiero del colectivo. Los demandantes afirman que dicha obligación no se ha cumplido, por la negativa del gobernador y del tesorero.

3. En vista de lo anterior, mediante correo electrónico del 11 de agosto de 2020 y a través de apoderado, los accionantes y otras cuatro personas⁸ elevaron una petición dirigida a: (i) el Cabildo de la comunidad indígena *Yaporogos* del Pueblo Pijao y, además, (ii) a Katherine Stefanni Lozano Ospina, en calidad de gobernadora, a fin de solicitar información sobre la gestión del Cabildo y copias de documentos.

Esa solicitud tenía como finalidad acceder a información y documentos relacionados con: (i) la gestión de la gobernadora y el cabildo con respecto a agentes externos a la comunidad, entre octubre de 2017 y agosto de 2020; (ii) las actas de la asamblea desde el 2017 hasta agosto de 2020; (iii) el manejo de las cuentas bancarias de la comunidad y de las cuotas de sostenimiento que aportan los comuneros; (iv) el contrato ANG-62 suscrito con el Consorcio AUTOVIA; y (v) el cumplimiento de obligaciones tributarias -IVA-, sin especificar el periodo gravable al que corresponden. La siguiente tabla describe los requerimientos generales en materia de información y las solicitudes puntuales de copia de documentos presentadas por los accionantes:

Materia	Información	Copia de documentos
<i>Gestiones de la gobernadora y el cabildo</i>		Toda la gestión ante terceros y las instituciones ⁹ , entre octubre de 2017 y el 11 de agosto de 2020.
<i>Actas de</i>		Actas y sus anexos <i>desde el año</i>

⁶ Escrito de tutela. Expediente T-8.047.080. Consecutivo: 2. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Acción de tutela (Demanda)*. Archivo: *Demanda de Tutela de Iván Darío Galindo.pdf*. p.1. fl.3. De conformidad con el escrito de tutela, los accionante dirigieron su solicitud de amparo en contra de los “*CABILDANTES COMUNIDAD INDIGENA YAPOROGOS DEL ESPINAL TOLIMA*”.

⁷ Los actores no mencionan en su escrito quiénes, cómo y cuándo lo hicieron; tampoco lo hicieron en el curso del trámite de este asunto más allá se precisar que se trata de cerca de 10 familias.

⁸ Ídem. Anexo, petición del 11 de agosto de 2020 (Folio 13). Se trata, adicionalmente, de María Rita Galindo Torres, Ana Leonor Llanos Urquiza, Priscila Morales Vargas y Gilberto Alape García.

⁹ No se especificó si se trataba de entidades públicas o privadas.

Materia	Información	Copia de documentos
asamblea		2017 hasta la fecha”.
Manejo de recursos	Personas autorizadas para retirar dinero de una cuenta bancaria específica al momento de la formulación de la petición.	Documento que autoriza a cada persona a retirar el dinero de esas cuentas.
	Personas que han sido autorizadas para el retiro de dinero de dicha cuenta, con nombres y periodos en los que estuvo vigente cada autorización.	
		Extractos bancarios que detallen los movimientos financieros de cada una de las personas que los llevaron a cabo y su valor.
		Pidieron que el cabildo y la gobernadora solicitaran la información pertinente a la entidad bancaria.
	Precisar qué persona cerró la cuenta de ahorros de la comunidad e informar con qué <i>quorum</i> se aprobó que lo hiciera.	Suministrar copia del acta que autorizó el cierre de la cuenta.
	Si no existiese acta que aprobó el cierre de la cuenta, informar la razón.	
	Relación “del detalle y soporte del valor del 40% y 60% de los pagos realizados al grupo focal, igualmente se informe por escrito quien (sic) fue el responsable de realizar dichos pagos” ¹⁰ .	Soportes de estos pagos.
		Copia de recibos de caja de la cuota de sostenimiento pagada por las familias aportantes

¹⁰ Expediente T-8.047.080. Consecutivo: 2. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Acción de tutela (Demanda)*. Archivo: *Demanda de Tutela de Iván Darío Galindo.pdf*. p.2. Folio.4. Los accionantes no refieren cuál es el “grupo focal”. No obstante, de los anexos a la contestación remitida por la comunidad indígena como respuesta al Auto del 14 de abril de 2021, se especifica que se trata de un conjunto de personas que prestaban servicios remunerados para el CONTRATO DE APOYO PARA EL DESARROLLO DE LA RUTA METODOLÓGICA CONCERTADA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS Y MEDIDAS COMPENSATORIAS, celebrado entre AUTOVIA NEIVA — GIRARDOT S.A.S Y LA COMUNIDAD INDIGENA YAPOROGOS DEL PUEBLO PIJAO, identificado como Contrato No.ANG-62-2017.

Materia	Información	Copia de documentos
		desde 2017 y adjuntar los soportes de pago correspondientes.
	Especificación de la forma en que se manejaron los ahorros asociados a las cuotas de sostenimiento ¹¹ . Persona responsable del manejo de esos recursos. Detalles del manejo de esos recursos, con indicación de “ <i>en donde (sic) y como (sic) se conservaba dicho recurso, si en efectivo, en una cuenta de ahorros y quien (sic) es el responsable de dichos manejos</i> ”.	Documentos que sirven de soporte a esta información.
	Relación de los gastos de los aportes de sostenimiento desde el año 2017	Soportes de los gastos aludidos, esto es, los recibos de caja menor.
Contrato ANG-62 suscrito con el Consorcio AUTOVIA	Relación de los pagos efectuados en el marco del contrato, por parte del cabildo que sucedió a Mónica Lizeth Alape Rodríguez.	Soportes bancarios de los pagos asociados al contrato.
	Relación de los pagos que Mónica Lizeth Alape Rodríguez no logró efectuar y que quedaron pendientes, por el bloqueo (sobre el que no se dan más datos) que tuvo lugar en octubre de 2017.	
	Monto del pago previsto para Aurora Prada, el valor que le fue efectivamente pagado y, en caso de diferencia entre valores, explicarla.	Soportes de los pagos efectuados a Aurora Prada y al ingeniero civil. Documentos que justifiquen una eventual diferencia entre los pagos previstos y los efectivamente hechos
	Monto de pago previsto para el ingeniero civil, suma efectivamente pagada y, en caso de haber diferencia	

¹¹ La cuota de sostenimiento, conforme con el concepto etnológico aportado por el Ministerio del Interior, al que se hará referencia más adelante, es un estipendio mensual que puede tener fines específicos y generales, para el desarrollo de las actividades de la comunidad.

Materia	Información	Copia de documentos
	explicarla.	
Obligaciones y gestión tributaria		Petición del cabildo a AUTOVIA Neiva Girardot sobre el pago del IVA asociado al contrato suscrito con ella y la respuesta obtenida.
		Todos los correos electrónicos intercambiados con esa persona jurídica.
	Razón por la que, para 2017, <i>“la fiscal Katherin Lozano y el tesorero Pedro Bucurú no quisieron asistir al banco para realizar el pago de la retención en la fuente del mes de septiembre y octubre”</i> de esa anualidad, pese a ser <i>“notificados para asistir”</i> y con el conocimiento de que su inasistencia generaría una multa, que finalmente se impuso.	
	Información sobre el motivo por el cual la gobernadora no ha emitido las facturas para el cobro del impuesto del IVA al consorcio AUTOVIA, cuando aún se encuentra pendiente su cobro.	
	Explicación por la que el cabildo que sucedió a la administración de Mónica Lizeth Alape declaró renta y en ella se reflejó el impuesto de IVA, sin haberlo cobrado.	

4. La anterior petición fue contestada el 24 de agosto de 2020, a través de un escrito firmado por varios de los miembros del cabildo elegido para el año 2019¹². En su

¹² Escrito de tutela. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 2. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: “Acción de tutela (Demanda)”. Archivo: “Demanda de Tutela de Iván Darío Galindo.pdf”. Contestación a la solicitud del 11 de agosto de 2020. Folios 31 y 32. Se trata de la respuesta firmada por Katherine Stefanni Lozano Ospina, en calidad de gobernadora, por Pedro Bucurú Donoso, como gobernador suplente, por María del Rosario Ospina Prada como secretaria, por la alguacil Rosa Aurora Prada y, además, por el comisario Nelson Gerardo Duque Rojas.

respuesta, ellos negaron el acceso a la documentación y a la información requerida, bajo la premisa de que *“esta comunidad tiene establecida como manera de rendir y rebatir cualquier gestión, [el hacerlo] a través de las asambleas generales (...) y es en ese escenario donde deben ventilarse las solicitudes, peticiones especiales y en general las cuestiones que incumban a todos los miembros de la etnia”*¹³. Además, destacaron que los comuneros deben someterse a la ley indígena y a las costumbres del colectivo, por lo que advirtieron que, una vez se supere la contingencia generada por el COVID-19, se hará la convocatoria correspondiente a la asamblea, en la que los interesados podrán debatir los asuntos que sean de su interés.

5. En oposición a esta postura, los peticionarios aseguraron que la negativa a responder la solicitud del 11 de agosto de 2020, sobre la base del aparente deber de dar cumplimiento a los procesos internos de la comunidad, compromete sus derechos fundamentales.

D. Trámite de la acción de tutela

Por Auto del 14 de septiembre de 2020, el Juzgado Tercero Penal Municipal de El Espinal admitió la tutela. Consideró que el amparo estaba dirigido contra la representante legal del Cabildo Yaporogos. Por tal razón, a la gobernadora elegida para 2019 le ordenó informar si se había dado o no una respuesta a la solicitud presentada.

Respuesta de las autoridades demandadas

Los cabildantes que atendieron la solicitud del 11 de agosto de 2020, de manera conjunta¹⁴, informaron que, contrario a lo manifestado por los peticionarios, el cabildo del que hacen parte no administró la parcialidad en el 2017. Para ese entonces, aquella estaba a cargo de dos gobernadoras diferentes¹⁵.

Sostuvieron que las funciones del gobernador y del tesorero de la comunidad relacionadas con la presentación de informes de gestión están previstas en la norma interna. Sin embargo, se encuentran establecidas en favor del cabildo y de la Asamblea General y no están consagradas respecto de algunos comuneros, para satisfacer su *“capricho”*¹⁶. En esa medida, pese a que las autoridades adujeron estar dispuestas a rendir cuentas, sostuvieron que lo harán en los términos concebidos por la norma indígena. Esa regulación tiene como objetivo la contradicción de la gestión administrativa en el seno de las asambleas. En aquellas se debaten *“las solicitudes, peticiones especiales y en general las cuestiones que incumban a todos los miembros de la comunidad”*¹⁷. Las autoridades adujeron que las peticiones como la del 11 de agosto de 2020, son ajenas a los usos y costumbres y a la organización institucional del colectivo étnico. En todo caso, resaltaron que la Asamblea General

¹³ Ídem. Folio 6.

¹⁴ Escrito de contestación a la acción de tutela. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 1. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Contestación de tutela*. Archivo: *Contestacion (sic) a la tutela.pdf*. Folios 47 y 49. Se trata de Katherine Stefanni Lozano Ospina, María del Rosario Ospina Prada, Rosa Aurora Prada y Pedro Bucurú Donoso. Pese a que el encabezado del documento anuncia que la respuesta incluye a Nelson Gerardo Duque Rojas, él no suscribe el documento.

¹⁵ Ibid. Su afirmación está respaldada en los certificados emitidos por el Ministerio del Interior, que obran en los folios 62 a 65.

¹⁶ Ibid. Folio 48.

¹⁷ Ibid. Folio 47.

no había podido desarrollarse, en la medida en que durante el 2020 se impuso un aislamiento generalizado para evitar los contagios por COVID-19.

Explicaron además, que las peticiones en el seno de la comunidad se presentan en forma oral y ante la Asamblea General. Por ende, los accionados resaltaron que la actuación de los solicitantes de la tutela contradice las normas internas y la autonomía del grupo étnico. Esta última, le confiere a la comunidad la facultad de diseñar su proyecto integral de vida, según sus usos, costumbres, su pasado cultural y su realidad actual. También, la libertad de organizar y dirigir su dinámica interna, en el marco constitucional del Estado del que hace parte. Por ende, las autoridades de la cultura mayoritaria están en el deber de respetar esa garantía y de abstenerse de intervenir en sus dinámicas internas.

Con base en lo expuesto, los demandados solicitaron declarar la improcedencia de la acción de tutela. En primer lugar, porque se dio respuesta a la petición y, en segundo, por estimar necesario que se asegure en estos casos el respeto por la autonomía indígena. Finalmente, los miembros del cabildo accionado pidieron que se valore si la primera gobernadora del 2017¹⁸ - quien fuere cuestionada en su momento por la asamblea y aparece sin rúbrica en el encabezado de esta tutela -, abusó de los recursos jurídicos y ha congestionado la administración de justicia con la presentación del amparo de la referencia. Lo anterior, por cuanto según informaron los accionados, aquella ya había promovido una solicitud de amparo similar, que fue conocida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de El Espinal.

E. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 25 de septiembre de 2020, el Juzgado Tercero Penal Municipal de El Espinal **amparó** el derecho de petición de los accionantes. El fallador circunscribió el problema jurídico a establecer si “*la Comunidad Indígena Yaporogos de El Espinal, representada por Katherine Stefanni Lozano Ospina está vulnerando el derecho de petición de los accionantes*”¹⁹. Para resolver la inquietud, el *a quo* se refirió al derecho a la libertad de asociación de los cabildos y de las autoridades tradicionales como una garantía que asegura la diversidad étnica y cultural del Estado colombiano, mediante la participación de las comunidades indígenas.

Además, precisó la naturaleza del derecho de petición y lo describió como la posibilidad de que los ciudadanos conozcan y estén “*al tanto de las actuaciones de cualquier ente estatal*”²⁰, de modo que es un elemento trascendental para el funcionamiento de la democracia participativa y para la reivindicación de otros derechos fundamentales. Sobre este último, consideró que el “*núcleo esencial*” del derecho se fundamenta “*en la pronta respuesta que se le (sic) brinde a las*

¹⁸ Mónica Lizeth Alape Rodríguez, quien ocupó ese cargo hasta el 4 de septiembre de 2017.

¹⁹ Sentencia de primera instancia. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 4. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Fallo de primera instancia*. Archivo: *FALLO DE PRIMERA INSTANCIA 2020-00250-00.pdf*. Folio 90.

²⁰ Ibid. Folio 95.

solicitudes presentadas”²¹, así como en la necesidad de que aquella sea de fondo y comunicada al interesado. Señaló que dicha garantía está normada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En el caso concretó el juzgado destacó que la respuesta a la solicitud del 11 de agosto de 2020 “*no es explícita*”²² porque: (i) no precisa el día y la hora en que se convocará a la Asamblea General; y, (ii) tampoco especifica la razón para no suministrar lo pedido. Entonces, si bien los cabildantes contestaron la solicitud en forma oportuna, “*los argumentos dados para resolver los interrogantes planteados por los accionantes, no son suficientes ni efectivos*”²³.

La autoridad judicial consideró entonces que, aunque las comunidades indígenas están amparadas por el derecho a la autonomía, “*el reglamento interno sobre el cual se rige la comunidad (...) no debe ir en contra de la Constitución*”²⁴. Bajo ese entendido, dado que “*la autonomía incluye la relación con el Estado y en este evento la Gobernadora como autoridad reconocida en dicha comunidad, está facultada para resolver la petición aquí planteada (...) este despacho ordena (sic) La Comunidad Indígena de Yaporogos representada legalmente por la señora KATHERINE LOZANO, [o quien haga sus veces*²⁵ para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contados (sic) a partir de la notificación de esta sentencia, conteste y notifique en debida forma a los peticionarios”²⁶; el juez no precisó la forma (oral o escrita) en que debía resolverse la petición. Además, le ordenó a la comunidad presentar un informe sobre el cumplimiento de esa medida.

Informe de cumplimiento a la sentencia de primera instancia

El 30 de septiembre de 2020, los demandados presentaron el informe de cumplimiento solicitado por el juez de tutela²⁷. Se trata de una comunicación dirigida a los accionantes y suscrita por los miembros del cabildo elegido por la comunidad para el año 2019²⁸. En él, además de controvertir algunas de las aseveraciones sobre los hechos expuestos en la sentencia de primera instancia, se dedica un apartado a dar “*Respuesta de peticiones*”²⁹. Bajo ese título, los cabildantes enlistan las fechas en que se registraron las gestiones correspondientes desde el 8 de octubre de 2017 hasta el 16 de septiembre de 2020, sin dar ningún detalle sobre ellas. Precisaron que del 1° de enero al 4 de septiembre de 2017 hubo una primera gobernadora³⁰ que también figura en el encabezado de la acción de tutela como demandante, sin rubricar el amparo. Según lo enuncian, ella conoce los pormenores de la gestión del tiempo en el que ocupó el cargo y los pagos efectuados en el marco del contrato ANG-62, de modo que la respuesta sobre estos aspectos, se

²¹ Ídem.

²² Ibid. Folio 97.

²³ Ídem.

²⁴ Ibid. Folio 98.

²⁵ Ídem.

²⁶ Ídem.

²⁷ Comunicación del 30 de septiembre de 2020, suscrita por los accionados. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 15. Fecha: 05-05-2021. Clasificación: Sin clasificar. Archivo: “*Rta. OPT-A-1092-2021 - Comunidad Indígena Yaporogos-I (4).pdf*”.

²⁸ Ídem. Se trata de Katherine Stefanni Lozano Ospina, Pedro Bucurú Donoso, María Del Rosario Ospina Prada, Oscar Javier García, Rosa Aurora Prada y Nelson Gerardo Duque Rojas.

²⁹ Ídem. p.2

³⁰ Se trata de Mónica Lizeth Alape.

limitaron a citar el informe entregado por aquella exgobernadora.

Respecto de las personas autorizadas para retirar el dinero, la respuesta sostiene que lo está quien ostente el cargo de gobernador, tesorero o fiscal, y advirtieron que los peticionarios en esta tutela, junto con quien se desempeñó como primera gobernadora del año 2017, cambiaron las firmas asociadas a la cuenta de la comunidad en una entidad bancaria el 22 de octubre de ese mismo año, sin el aval de la asamblea. Los cabildantes suministraron información sobre el saldo de la cuenta a diciembre de 2017 y anunciaron aportar copia de los extractos bancarios. En el documento del 30 de septiembre de 2020, se informó que la cuenta bancaria de la comunidad se cerró en forma efectiva en enero de 2018 y desde ese momento la titular de la cuenta fue la segunda gobernadora para el 2017³¹; de modo que es ella quien debe efectuar la solicitud al banco, conforme lo peticionado por los accionantes.

Adicionalmente, en el escrito de 30 de septiembre de 2020 se anuncia que se anexa la relación de las familias que aportaron la cuota de sostenimiento a la comunidad, pero solo para los años 2017 a 2019, pues para la fecha de emisión de la comunicación, el recaudo del año 2020 aún estaba en proceso. En esos periodos, se especificó que se contó con dos tesoreros y las sumas recaudadas anualmente por ellos. Al respecto se advirtió que los accionantes *“deben cuotas de sostenimiento, lo cual constituye como (sic) una falta a las obligaciones con la comunidad”*³² por lo que han incurrido en una falta leve, y en una grave, por ser reincidentes de la primera, sin especificar los periodos en los que se ha presentado el incumplimiento.

También, sostuvieron que el envío de los recibos de pago al consorcio con el que la comunidad suscribió el contrato ANG-62, sin el cobro del impuesto sobre las ventas fue efectuado por la gobernadora que fungió como tal hasta el 4 de septiembre de 2017. Ella firmó el acta de liquidación del mencionado contrato el 15 de noviembre de 2017, cuando ya no era parte de las autoridades tradicionales de la comunidad, en una conducta que tildaron de suplantación. Insistieron permanentemente en que *“la entrega de actas, firmas y demás documentos, debe ser sometido a consideración de la asamblea y avalada por la misma, ya que es en este lugar donde se discuten y resuelven estas peticiones”*³³.

Impugnación

Inconformes con la decisión, los cabildantes accionados – esto es, los elegidos para el periodo 2019³⁴– impugnaron el fallo de primera instancia. En su criterio, la decisión afecta su derecho a la autonomía y desconoce la jurisdicción especial indígena. Sostienen que la respuesta presentada se emitió con arreglo al reglamento interno, a sus tradiciones y a las instituciones de la comunidad. Por tal razón, la sentencia contradice sus reglas internas y *“desplaza de manera TOTAL nuestra*

³¹ Se trata de María Esther López.

³² Ídem. p.7.

³³ Ídem. p.4

³⁴ Se trata de Katherine Stefanni Lozano Ospina, Pedro Bucurú Donoso, María del Rosario Ospina Prada, Oscar Javier García, Rosa Aurora Prada y Nelson Gerardo Duque Rojas.

autoridad”³⁵.

Recordaron que conforme el principio de mayor autonomía para las comunidades indígenas, dicha garantía se amplía ante controversias que involucran a los miembros de una misma colectividad, como se verifica en este asunto. De tal suerte, que solicitaron revocar el fallo de primera instancia y, en su lugar, declarar improcedente el amparo.

Sentencia de segunda instancia

El 4 de noviembre de 2020, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de El Espinal **confirmó íntegramente** la decisión del *a-quo*. Argumentó que la autonomía indígena tiene límites, por lo que las comunidades “*no pueden aplicar sus normas y procedimientos a sus miembros, desconocién[do] los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de Colombia*”³⁶. Al revisar el reglamento interno del grupo étnico, el juez concluyó que aquel tiene cláusulas abstractas y no prevé un procedimiento específico para resolver y atender las peticiones que presentan los miembros de su propia comunidad. Por ello y “*contrario a lo afirmado por los impugnantes, la comunidad indígena no cuenta con un mecanismo predeterminado específico que ante esa jurisdicción se pueda emplear para que se proteja el derecho fundamental invocado*”³⁷.

Al analizar el caso concreto (lo que incluyó el estudio del escrito del 30 de septiembre de 2020, aportado por los cabildantes, luego de la emisión de la decisión de primera instancia para acreditar su cumplimiento), el fallador encontró que se emitió respuesta de fondo sobre la mayor parte de las solicitudes. No obstante, en lo relativo a la expedición de las copias de las actas de las asambleas llevadas a cabo desde el 2017, los accionados mencionaron que su suministro depende de la autorización y del aval de la Asamblea General. Según el *ad quem*, esa respuesta no expresó cuándo sería convocada la mencionada asamblea, por lo que la petición no fue resuelta de forma íntegra. Esta situación, junto con la idea de que la respuesta emitida por las autoridades tradicionales contraría el núcleo esencial del derecho de petición, motivó la confirmación del fallo de primera instancia.

F. Actuaciones de la Corte Constitucional en el trámite de revisión

Vinculación de personas interesadas

Durante el proceso de selección de la tutela de la referencia, las autoridades indígenas accionadas, solicitaron la elección del presente asunto para efectos de su revisión por parte de la Corte³⁸. En el documento, también pidieron vincular al Ministerio del Interior, a la Autoridad Nacional de Consulta Previa y a la Agencia

³⁵ Escrito de impugnación a la decisión de primera instancia. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 3. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Escrito de impugnación*. Archivo: *Escrito de Impugnacion.pdf*. Folio 110.

³⁶ Sentencia de segunda instancia. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 5. Fecha: 27-11-2020. Clasificación: *Fallo de segunda instancia*. Archivo: *FALLO SEGUNDA INSTANCIA 2020-00192-01.pdf*. p.9. Documento no foliado.

³⁷ Ibid. p.10. Documento no foliado.

³⁸ Escrito ciudadano de solicitud de selección de este asunto. Expediente digital T-8.047.080. Consecutivo: 6. Fecha: 11-03-21. Clasificación: *Otro*. Archivo: *SOLICITUD DE REVISION DE MONICA LIZETH ALAPE RODRIGUERZ Y OTROS T8047080 (2).pdf*.

Nacional de Infraestructura (ANI), así como a la primera gobernadora de la comunidad en el año 2017 y al Consorcio Autovía Neiva Girardot. Este último, con ocasión del contrato ANG-62 en el que los accionantes estuvieron involucrados. Además, adujeron que dicha exgobernadora y los peticionarios de la tutela tuvieron dificultades con la comunidad por hechos relacionados, entre otros, con un cambio de firmas de los responsables de una cuenta bancaria. Por tal razón, solicitaron que la entidad financiera involucrada³⁹ también fuera convocada a este trámite constitucional.

Mediante **Auto del 18 de mayo de 2021**, la Magistrada Sustanciadora resolvió prescindir de la vinculación solicitada porque no encontró mérito suficiente para entender que la decisión podría proyectarse sobre todas estas personas. Lo anterior, porque no están directamente relacionadas con la petición o la respuesta pretendida en el proceso tutelar.

En esa misma providencia, el despacho consideró pertinente vincular a todos los cabildantes de la comunidad étnica que fungieron como tales al momento de presentarse la petición y a aquellos que ostentan hoy esa dignidad en el 2021. Lo anterior, debido a que para el momento en que se profirió la decisión mencionada, no era claro quiénes eran todos los miembros oficiales del cabildo incluidos en el trámite procesal correspondiente. De hecho, en aquel momento, la Corte desconocía el nombre de cada uno, por lo que se efectuó la vinculación por intermedio del gobernador electo para el año 2021. Aquel manifestó haber llamado telefónicamente a cada una de esas personas (los cabildantes elegidos para 2019⁴⁰ y 2021⁴¹) a fin de poner en conocimiento de cada uno, la decisión de la Magistrada, pues los interesados no disponen de correo electrónico. De este modo, se les hizo saber que, solo en caso de que no hubiesen sido notificados previamente del curso de este asunto, podrían solicitar la nulidad de lo actuado de conformidad con el artículo 137 del Código General del Proceso. Además, se les advirtió que podían pronunciarse sobre los hechos y las pretensiones del escrito de tutela si era de su interés hacerlo, pero ninguno de los cabildantes convocados estuvo interesado en ello y, a excepción del gobernador electo para 2021, todos guardaron silencio.

Ahora bien, en respuesta a las pruebas solicitadas y practicadas en sede de revisión (que se describirán más adelante), los accionantes -esta vez mediante apoderado judicial- insistieron en la vinculación al proceso de tutela de la primera gobernadora que tuvo la comunidad para el año 2017⁴². No obstante, éste no especificó las razones que sustentan la petición. Con respecto a este asunto, en comunicación electrónica del 4 de junio de 2020, el gobernador de la comunidad para 2021 solicitó

³⁹ Bancolombia.

⁴⁰ Expediente T-8.047.080. Remitente: Comunidad Indígena Yaporogos. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: “*Memorial Expediente T8047080*”. Archivo adjunto: “*Memorial Corte Constitucional.pdf*”. p.2. Se trata de Katherine Stefanni Lozano Ospina, Pedro Bucurú Donoso, María del Rosario Ospina Prada, María Victoria Díaz Patiño, Oscar Javier García Carmona, María Inés Rojas Cardoso, Rosa Aurora Prada Ramírez y Nelson Gerardo Duque Rojas. Aclaró que en 2020 no se nombró cabildo alguno, por lo que los cabildantes que se habían desempeñado en 2019 asumieron la labor de contestar la petición de los accionantes, y responder a los distintos jueces de tutela que así lo han requerido.

⁴¹ Ídem. Se trata de José Dumit Garnica Guayara, María victoria Díaz Patiño, María Camila Lozano Ospina, María Esther López Franco, Katherine Stefanni Lozano Ospina, María Inés Rojas Cardoso, Pedro Bucurú Donoso y Sergio Yamit Garnica.

⁴² Los peticionarios presentaron una solicitud en la que aparece también representada la mencionada exgobernadora, por el mismo profesional del derecho que los representa a ellos, quien, sin especificar la naturaleza y el alcance del presunto mandato, adujo solicitar la “*vinculación como persona interesada a mi otra prohijada Señorita MONICA LIZETH ALAPE RODRIGUEZ*”.

no efectuar tal vinculación en el expediente de la referencia, sin explicar adicionales sobre su postura.

Solicitud de pruebas

La Magistrada Sustanciadora mediante los **Autos del 14 de abril y del 18 de mayo de 2021** decretó una serie de pruebas a fin de contar con mayores elementos de juicio para resolver este asunto. Los elementos probatorios requeridos y aportados al proceso, se destacan a continuación.

a) Comunicaciones recibidas con ocasión del Auto del 14 de abril de 2021

Esta primera providencia ofició a los cabildantes de la comunidad indígena *Yaporogos*⁴³ para que: (i) precisaran la forma en que la comunidad resuelve las peticiones de sus miembros y las solicitudes de rendición de cuentas; (ii) aportaran las normas en que se apoya el colectivo para ello; (iii) informaran la existencia de mecanismos internos de solución de conflictos originados a partir de una petición que es negada y (iv) señalaran si, en razón de las medidas adoptadas por los jueces de instancia, ya se había resuelto la petición presentada el 11 de agosto de 2020.

En respuesta a lo anterior, el **gobernador de la comunidad para la vigencia 2021** adujo que el grupo étnico experimenta en la actualidad, un conflicto interno que se ha agudizado con el tiempo. Surgió con ocasión de posiciones enfrentadas en relación con un proceso de consulta previa surtido en 2017 y liderado por la primera gobernadora que tuvo la comunidad en ese año. En tal sentido, los accionantes en esta tutela son de aquellos que aprueban la gestión de la exgobernadora y, forman parte de ese un grupo minoritario.

Expresó que ese mismo año (2017), toda la comunidad se constituyó en Asamblea General y, una vez escuchados los descargos correspondientes, resolvió sancionar a varios de los comuneros por haber incurrido en faltas contra la parcialidad. La medida fue controvertida por los afectados, quienes se opusieron a ella, -según lo afirmó el gobernador- en desconocimiento de los usos y costumbres del grupo. No obstante, en el 2019 y con la presencia de la alcaldía, de la personería Municipal y del Ministerio de Interior, el grupo étnico ratificó la decisión sancionatoria.

⁴³ Auto del 14 de abril de 2021. “**PRIMERO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, OFICIAR a los cabildantes de la Comunidad Indígena Yaporogos de El Espinal, Tolima, para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia, INFORMEN cómo se resuelven las peticiones de información y las eventuales solicitudes de rendición de cuentas que les presentan miembros del sujeto colectivo, y adjunten los documentos y normas pertinentes de la comunidad sobre ese particular. // **SEGUNDO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, OFICIAR a los cabildantes de la Comunidad Indígena Yaporogos de El Espinal, Tolima, para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia, INFORMEN si, dentro de sus normas, usos y costumbres, tienen previstos mecanismos para dirimir conflictos entre indígenas de la comunidad y el cabildo, cuando los primeros presentan una petición al segundo en la que solicitan información y rendición de cuentas sobre los manejos de recursos económicos que involucran a la comunidad y esta es negada. De contar con tales instrumentos para resolver este tipo de controversias internas, deberán describirlos y adjuntar elementos que den cuenta de su existencia y disponibilidad en la comunidad. // **TERCERO.** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, OFICIAR a los cabildantes de la Comunidad Indígena Yaporogos de El Espinal, Tolima, para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta providencia, INFORMEN si la petición que Iván Darío Galindo y José Omar Rojas les presentaron el 11 de agosto de 2020, a través de apoderado, fue resuelta de fondo como consecuencia de los fallos de tutela adoptados por el Juzgado Tercero Penal Municipal de El Espinal, el 25 de septiembre de 2020, y por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de El Espinal, el 4 de noviembre de 2020, que así lo ordenaron. En caso afirmativo, deberán allegar la respuesta a la petición.”

Los accionantes en este proceso, y sus familias se encuentran entre las personas que fueron sancionadas por la Asamblea General⁴⁴. A su juicio, las actuaciones de los solicitantes contrarían los usos y costumbres de la comunidad, pues -insistió el gobernador- la Asamblea General es el conducto para hacer y resolver las peticiones de los comuneros. Sin embargo, manifestó que la mencionada sanción limita su participación en dicha institución, al quitarles voz y voto.

También precisó que: (i) a causa de las discrepancias entre los miembros de la comunidad y debido a la pandemia, en el año 2020 no se eligió un cabildo. Pese a lo cual los actores, con pleno conocimiento de la situación, resolvieron interponer la petición y la acción de tutela. Adujo que: (ii) con ocasión de los fallos de tutela, la petición del 11 de agosto de 2020 fue resuelta finalmente mediante comunicación del 30 de septiembre de ese mismo año.

De otro lado, en el mismo Auto del 14 de abril de 2021, se le pidió a la **Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)** conceptuar de manera genérica sobre el trato que se les da a las peticiones por parte de las comunidades indígenas y su régimen interno, así como sobre la forma en que *“se resuelven las peticiones de información presentadas por los miembros del sujeto colectivo, al cabildo de la Comunidad Indígena Yaporogos de El Espinal”*, pero no se obtuvo ninguna respuesta sobre estos asuntos.

b) Comunicaciones recibidas con ocasión del Auto del 18 de mayo de 2021

Posteriormente, se profirió el **Auto del 18 de mayo de 2021** en el que, con ocasión de la información recibida hasta ese entonces, se solicitaron pruebas adicionales.

Pruebas solicitadas a los juzgados involucrados

A los **Juzgados Segundo Penal del Circuito y Tercero Penal Municipal, ambos de El Espinal** se les pidió aportar copia del expediente completo de este asunto, con el fin de acceder a todas las piezas procesales que lo componen. Ambos procedieron de conformidad⁴⁵.

Al **Juzgado Tercero Civil Municipal de El Espinal** la Magistrada Sustanciadora le solicitó remitir copia digital del expediente de una acción de tutela anterior promovida por quien fuera la primera gobernadora de la comunidad en el 2017, contra el cabildo de la comunidad indígena *Yaporogos*, por tratarse aparentemente de una acción dirigida a obtener respuesta también de una petición presentada ante el cabildo, así como de los incidentes de desacato derivados de esa decisión. Esa

⁴⁴ Al respecto el gobernador manifestó que *“la comunera BEATRIZ TOCORA GALINDO pareja sentimental del comunero JOSE OMAR ROJAS fue sancionada junto con su grupo familiar a estar sin voz y sin voto por cinco (5) años y negárseles la participación del desarrollo de los proyectos de la comunidad y el pago de tres salarios mínimos legales vigentes, al igual que la inhabilidad por 15 años para participar en el cabildo. El comunero IVAN DARIO GALINDO se sancionó junto con su grupo familiar sin voz y sin voto por tres años para toma de decisiones y sin participar en proyectos de comunidad además del pago de tres salarios mínimos legales vigentes y quedar inhabilitado por tres años para participar en el cabildo.”*

⁴⁵ Expediente T-8.047.080. Remitente: Juzgado 03 Penal Municipal - Tolima – Espinal. Enviado: lunes, 24 de mayo de 2021 9:14. Asunto: *“REF: RESPUESTA SU OFICIO OPT-A-1639/2021 DEL 21 MAYO DEL 2021”*. Carpeta de consulta: *“73268400400320200250”*; y Remitente: Juzgado 02 Penal Circuito - Tolima – Espinal. Enviado: lunes, 24 de mayo de 2021 9:53. Asunto: *“OFICIO 1105 RESPUESTA OFICIO OPT-A-1638/2021 TUTELA DE IVAN DARIO GALINDO Y OTRO”*. Carpeta de consulta: *“FALLADA 2020-00192-01 Iván Dario Galindo y Otro”*.

sede judicial aportó lo solicitado⁴⁶. En ese proceso, la accionante buscó efectivamente el amparo de su derecho de petición por falta de respuesta a dos comunicaciones electrónicas que ella remitió el 11 de septiembre de 2019 y el 22 de enero de 2020. Dicha acción fue admitida por auto del 9 de marzo de 2020, en el que se vinculó a varias personas entre las cuales no se encuentran los accionantes⁴⁷.

En esa oportunidad, el 17 de marzo de 2020, el juzgado requerido emitió sentencia de primera instancia en la que negó la protección, pues la accionante no agotó los mecanismos internos previstos por la comunidad para asegurar sus derechos. En segunda instancia, el 28 de abril de 2020, la decisión fue revocada y el amparo concedido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de El Espinal.

Pruebas solicitadas a las partes

De la misma forma, la Corte les solicitó a los **accionantes** responder preguntas específicas⁴⁸. Las respondieron a través de apoderado judicial, a quien le otorgaron poder especial para atender los requerimientos de esta Corporación⁴⁹. Ambos actores, quienes se identifican como miembros de la comunidad indígena y hacen parte de dos de las familias que la componen se pronunciaron a través de audios independientes, en los que hicieron precisiones sobre la materia en debate. Coincidieron en la idea de la existencia de conflictos al interior de la comunidad. Bajo esa problemática, la participación de los accionantes se ha visto ampliamente comprometida. Junto con varias familias -para un total de diez- han pedido información sobre la administración de la comunidad y aducen que no se les ha dado respuesta. Afirman, que la comunicación del 30 de septiembre de 2020 que fue puesta a conocimiento del juzgado, no les fue enviada al correo electrónico y, que los anexos de aquella “no venían al tema”⁵⁰.

En lo que atañe al conflicto interno, los accionantes precisaron que es producto de un proceso de consulta previa en el que se registró un desvío de dinero. A causa de ese debate interno, se han elegido cabildos sin que los actores y sus familias sean tenidos en cuenta, como minoría, por falta del pago de las cuotas de sostenimiento, que les impide postularse y ser elegidos y tampoco tienen habilitada su voz y su

⁴⁶ Expediente T-8.047.080. Remitente: Juzgado 03 Civil Municipal - Tolima – Espinal. Enviado: lunes, 24 de mayo de 2021 18:01. Asunto: “RE: OFICIO OPT-A-1640-2021 - Exp. T-8047080 (Auto 18-mayo-2021)”. Carpeta de consulta: “2020-00077 Accion (sic) de Tutela e incidentes de desacato”.

⁴⁷ Se trata de María Esther López Franco, Rosa Ospina, María del Rosario Ospina, Pedro Bucurú, Katherine Lozano, Rosa Aurora Prada, Henry Guayara Quimbayo, María Inés Rojas, Nidia Lugo Abello, al Consorcio Autovía Neiva-Girardot, a Bancolombia, al Ministerio del Interior, a la Gobernación del Tolima y a la Alcaldía de El Espinal.

⁴⁸ Auto del 18 de mayo de 2021. “Sexto. OFICIAR a Iván Darío Galindo y José Omar Rojas para que, en el término de dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto, en la forma en que mejor se ajuste a sus tradiciones (esto es, mediante escrito, video(s), archivo(s) de audio o cualquier otro documento que pueda remitir a través de correo electrónico), respondan en forma detallada, las siguientes preguntas: // a) ¿Qué relación tiene con los hechos de la acción de tutela de la referencia el Resguardo Indígena Pijao Tutira Bonanza, al que se refieren constantemente en el escrito de tutela? // b) ¿Han presentado solicitudes de información previamente al interior de la comunidad indígena, para obtener información o documentación de las autoridades tradicionales? ¿Por qué medio lo han hecho (escrito o verbal) y han logrado respuesta? // c) ¿Recibieron por parte de la comunidad indígena y de sus autoridades la comunicación del 30 de septiembre de 2020? ¿Cuál es su posición sobre la respuesta que contiene?”

⁴⁹ Expediente T-8.047.080. Remitente: Devia y Preciado Abogados. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 20:09. Asunto: “CONTESTACIÓN A CUESTIONARIO REALIZADO POR LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL EXPEDIENTE T-8.047.080”. Archivos adjuntos: “PODER IVAN DARIO GALINDO.pdf” y “PODER JOSE OMAR.jpg”.

⁵⁰ Expediente T-8.047.080. Remitente: Devia y Preciado Abogados. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 20:09. Asunto: “CONTESTACIÓN A CUESTIONARIO REALIZADO POR LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL EXPEDIENTE T-8.047.080”. Archivos adjuntos: “Grabación ivan.mp3” y “Grabación omar.mp3”.

voto para elegir, en el marco de las asambleas. Pese a que han hecho solicitudes a la comunidad y presentado tutelas en forma individual, las respuestas han sido evasivas. Manifestaron que la mayoría de los miembros de la comunidad ha pretendido burlarse de ellos y desconocer sus derechos, en la medida en que la cantidad de familias que agrupan les da ventaja numérica. Así, según cuenta, sus solicitudes y reclamos para con las autoridades indígenas han implicado represalias en su contra.

Los accionantes relataron que la controversia ha llegado a tal punto que, hace dos meses, ellos impugnaron la asamblea, lo que impidió la posesión de las autoridades tradicionales elegidas en ella. Con todo, hace un mes se efectuó otra de las asambleas, en la que se eligió al cabildo, esta vez, sin tenerlos en cuenta. Alegan que, pese a que han tratado de establecer el diálogo, los demás aducen tener la razón, al ser la mayoría y la máxima autoridad.

Por su parte, a la **comunidad indígena Yaporogos** se le pidió resolver un cuestionario particular⁵¹. Su gobernador, elegido para el año 2021⁵², respondió a las

⁵¹ Auto del 18 de mayo de 2021. “Séptimo. OFICIAR a la comunidad indígena “Yaporogos” para que, en el término de dos (2) días siguientes a la notificación del presente auto, a través de su gobernador, de su cabildo y del consejo de mayores, en la forma en que mejor se ajuste a sus tradiciones (esto es, mediante escrito, video(s), archivo(s) de audio o cualquier otro documento que pueda remitir a través de correo electrónico), responda en forma detallada, conforme su visión del mundo y de la situación, las preguntas del siguiente cuestionario: // a) Especificar ¿Cómo se encuentra compuesto el cabildo? ¿Quiénes son sus miembros actuales y que cargo ostenta cada uno de ellos? y ¿Quiénes lo eran para agosto de 2020, cuando se formuló la petición materia de esta acción de tutela? // b) En forma recurrente se menciona que la petición del 11 de agosto de 2020 está enmarcada en un conflicto interno. Por favor, describa el conflicto y precise su relación con la petición efectuada. // c) La petición del 11 de agosto de 2020 fue suscrita no solo por los accionantes, sino también por varias personas más. Entre las alegaciones efectuadas por los cabildantes en el curso de este trámite de tutela, se aludió a que habrían sido presentadas otras acciones de tutela, además de la de la referencia, para reclamar la contestación de esa misma petición. En esa medida, aporte un listado de dichas acciones de tutela, en el que especifique quién la promovió (con su nombre completo), contra quién, el juzgado que la tramitó, la fecha de la decisión y el sentido de la misma. Además, deberá aportar en medio digital los documentos con los que cuente y que hagan parte de dichos trámites. Finalmente, deberá precisar si ya emitió respuesta a la petición del 11 de agosto de 2020, con ocasión de las órdenes emitidas por otros jueces de la cultura mayoritaria, distintos a los que intervinieron la acción de tutela de la referencia y si la remitió con destino a alguno de los aquí accionantes. // d) En escrito en el que se solicitó la revisión de este asunto, se hizo referencia a que los accionantes “no acredita[n] la condición de indígena y comunero de la comunidad”. Manifiesten si los accionantes hacen parte de la comunidad o no, y en caso negativo sustenten la razón para entenderlo así y precisen, desde cuándo se considera que no integran el conglomerado étnico. // e) En respuesta al requerimiento anterior que hizo la Magistrada sustanciadora, contenido en el auto del 14 de abril de 2021, la comunidad adujo que los accionantes fueron sancionados por la Asamblea General. Describa cuál es el origen y los hechos que sustentaron la sanción a la que se refiere. ¿Existe acta o decisión oficial que confirme esa sanción? De existir, remita copia de la misma. // f) ¿En qué consiste la sanción impuesta a los accionantes y a los miembros de su familia? ¿Ellos fueron expulsados de la comunidad, como al parecer ocurrió con la exgobernadora Mónica Lizeth Alape Rodríguez? ¿Qué deben y qué no pueden hacer Iván Darío Galindo y José Omar Rojas en el seno de la comunidad a causa de esa sanción? ¿Con la sanción de pérdida del derecho a voz y voto pierden el derecho a presentar peticiones en la Asamblea? ¿En caso de que puedan presentar peticiones, estas son tramitadas como las que interpone cualquier otro comunero? // g) ¿Es usual que se hagan solicitudes de información o documentación en el desarrollo de la Asamblea General? ¿Las peticiones de los miembros de la comunidad se tramitan en ella? ¿Qué requisitos deben cumplir para ello? ¿Qué plazo tienen las autoridades para responder la petición? ¿En qué eventos las autoridades pueden negarse a suministrar documentos e información solicitados en el marco de una asamblea? // h) ¿La sanción impuesta a los actores implica que los accionantes no pueden tener acceso a la información de la que disponen las autoridades tradicionales sobre los asuntos del conjunto étnico? O ¿implica que no pueden solicitar una rendición de cuentas en la Asamblea o incluso que no pueden intervenir en los asuntos de la colectividad? // i) ¿Cuál es el papel de los accionantes en la Asamblea General tras la imposición de la sanción? ¿Cuál era su papel en esa institución antes de la sanción? // j) ¿Cuál es la duración de la sanción decretada en el caso de Iván Darío Galindo? ¿Desde cuándo se le impuso? ¿Cuándo inició? ¿Aún, el día de hoy, está sancionado? ¿Hasta cuándo se previó dicha sanción? // k) ¿Cuál es la duración de la sanción decretada en el caso de José Omar Rojas? ¿Desde cuándo se le impuso? ¿Cuándo inició? ¿Aún hoy está sancionado? ¿Hasta cuándo se previó dicha sanción? // l) ¿Cuál es el objetivo de una sanción como la que le fue impuesta a Iván Darío Galindo y José Omar Rojas según las tradiciones de la comunidad? ¿Qué importancia tiene para la comunidad indígena y para las familias que la componen que la sanción se lleve a cabo? ¿La sanción o la falta de que la misma se lleva a cabo íntegramente, tiene algún efecto cultural, simbólico, espiritual o ritual, conforme la cosmovisión de la comunidad indígena “Yaporogos”? ¿Cuáles podrían ser las consecuencias individuales y grupales de que la sanción no se lleve a cabo tal y como fue prevista por la Asamblea General? // m) En el marco de la pandemia generada por el Covid-19, ¿cuáles han sido los mecanismos adoptados para que el cabildo y los miembros de la comunidad puedan permanecer en contacto y para que estos últimos eleven las peticiones que les interese hacer? ¿La pandemia y las restricciones que ella ha conllevado han provocado alguna modificación en las normas que rigen a la comunidad “Yaporogos”? // n) ¿La respuesta a la petición del 30 de septiembre de 2020, en que la comunidad sostiene haber dado cumplimiento a la decisión de las instancias en este proceso, fue puesta en conocimiento de los accionantes? Remita el soporte correspondiente. En caso de que no cuente con él, explique el motivo. // o) Remitir la primera

inquietudes y precisó que para el año 2020 la comunidad no eligió cabildo y no contaba con él⁵³, por dos razones principales: los conflictos internos y la emergencia sanitaria asociada a la propagación del COVID-19. Esa situación era de conocimiento de los accionantes, quienes no obstante la situación, optaron por efectuar la petición del 11 de agosto de 2020 y formular esta acción de tutela. Ante la contingencia descrita, los cabildantes elegidos para la vigencia 2019 -que ya no ejercían sus funciones en 2020- respondieron la solicitud de los actores y contestaron la presente acción de tutela, en razón de la interinidad de las autoridades indígenas en el 2020.

El gobernador informó que, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento de la comunidad, el cabildo está conformado por el gobernador, el suplente del gobernador, el tesorero, la secretaria, el fiscal, el alcalde, el comisario, el alguacil mayor y la doncella. En el 2021, la comunidad eligió el cabildo salvo la doncella, porque no hubo postulaciones para ese cargo. Con todo, aquel no ha sido reconocido por el Ministerio del Interior, aunque ya lo fue por parte de la Alcaldía de El Espinal⁵⁴.

Para el cabildante, la tutela está enmarcada en un conflicto al interior de la colectividad. Según cuenta, en el año **2017** se llevó a cabo una consulta previa entre el Consorcio Autovía Neiva Girardot y la comunidad *Yaporogos*. La entonces gobernadora, convocó a un grupo de asesores y pese a que la comunidad había dispuesto que este estuviera conformado por profesionales de la propia colectividad, ella hizo caso omiso de tales acuerdos. Esa autoridad, además, tampoco socializó la información relacionada con el proceso de consulta previa, ni con los contratos o subcontratos suscritos en virtud de ella. Indico que la funcionaria se incluyó a sí misma como parte de la nómina del proceso e hizo cobros por la representación del grupo étnico. Este proceso y las irregularidades que la comunidad advirtió en la administración de sus recursos, fueron el origen del fraccionamiento interno. Producto de ello, surgieron dos grupos en el colectivo: uno minoritario vinculado a la gestión de la exgobernadora y al que pertenecen los peticionarios, y otro mayoritario, que se opuso a su administración.

Los miembros de la colectividad se percataron de la existencia de un segundo proceso de consulta previa, en el que únicamente participaba la gobernadora y su grupo cercano. La comunidad, al advertir la situación, se constituyó en Asamblea General -órgano máximo de dirección del grupo- y luego de oír los descargos de la

página del reglamento de la comunidad, pues la copia digital del mismo se presentó, pero resulta ilegible en varios de sus apartados. // Todas las respuestas, se entenderán hechas bajo la gravedad del juramento, y podrán complementarse con la información relevante que la comunidad quiera suministrar y con los documentos correspondientes, y los que deseen aportar. // Para efecto de lo anterior, advertir a la Secretaría General de esta Corporación que la comunidad recibirá comunicaciones en el en el correo electrónico yaporogoscomunidadindigena@gmail.com, y ya no en la dirección electrónica comunidad.indigena.yaporogos@gmail.com, conforme sus alegaciones."

⁵² En el expediente, se encuentra acta del 24 de enero de 2021, en la que se efectuó la designación de la Asamblea General de la Comunidad, aportada por el Ministerio del Interior, en la que consta la designación del gobernador actual.

⁵³ Expediente T-8.047.080. Remitente: Comunidad indígena Yaporogos. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: "Memorial Expediente T8047080". Archivo adjunto: "Corte Constitucional.rar". Según "Oficio OFI2020-44884-DAI-2200 emitido por el Ministerio del Interior", pudo verificarse en sede de revisión que para el año 2020: "Consultado el Registro de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas que lleva esta Dirección, a la fecha no se encuentra registro de Autoridad Tradicional de la Comunidad Indígena Yaporogos para la anualidad comprendida entre el 01 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2020.

⁵⁴ El Ministerio del Interior aportó el acta de la Asamblea General de la comunidad, del 24 de enero de 2021, en la que se efectuó la designación del cabildo por parte de la comunidad, y se eligió como gobernador a quien ha actuado como tal en sede de revisión. El proceso de su reconocimiento oficial, por parte de ese ministerio, está en trámite.

minoría, destituyó a la gobernadora y nombró una nueva. Posteriormente, en una nueva Asamblea General, *“las familias y personas que atentaron contra la comunidad y sus intereses”*⁵⁵ fueron sancionadas. Dichas medidas fueron desconocidas por el grupo minoritario. Aquel se manifestó en desobediencia civil (figura ajena al derecho propio) respecto de los usos y costumbres del grupo, y la señora ex gobernadora resolvió proseguir con el proceso de consulta previa, e incluso cambió las firmas de la cuenta bancaria de la comunidad sin la autorización de la Asamblea y con la ayuda de otros comuneros. Ya destituida, suscribió acta de liquidación del contrato celebrado con Autovía Neiva Girardot. En ese documento, declaró al consorcio a paz y salvo en el pago de las obligaciones derivadas del negocio jurídico. Ello tuvo implicaciones tributarias para la comunidad, pues no se facturó ni recaudó el IVA y aquel no fue declarado ni pagado ante la DIAN, lo que generó una obligación tributaria incumplida para el colectivo.

En consecuencia, los accionantes hacen parte de aquellos comuneros a favor de la gestión de la exgobernadora, que participaron en los contratos asociados a los procesos de consulta previa referenciados y, tanto ellos, como algunos de los miembros de sus familias, fueron contratistas o subcontratistas. Dicho grupo minoritario, a juicio del gobernador indígena, usa un correo previsto para la comunicación de la colectividad que no ha desactivado, pese a que se les ha solicitado hacerlo.

Refirió que, en enero del 2020 la exgobernadora y ocho personas más, entre las cuales se encuentra uno de los accionantes, presentaron una primera petición, ante la comunidad, que es ajena a este trámite constitucional. En esa oportunidad también se promovió una acción de tutela por el presunto desconocimiento del derecho de petición, pero la accionante fue esa vez la exgobernadora en mención, a quien en segunda instancia se le falló favorablemente.

Luego, el 11 de agosto del 2020, se le remitió la petición que ahora se discute a la comunidad en un correo electrónico enviado por el apoderado de varios comuneros⁵⁶, entre los que se encontraban los dos accionantes. Pese a que varias de las preguntas ya habían sido resueltas con ocasión de la petición de enero de 2020, ellos interpusieron esta acción y al hacerlo -según el gobernador- pasaron por alto *“sus usos y costumbres, los procesos internos de la comunidad y trata de distorsionar la realidad de nuestra cosmovisión a su conveniencia”*⁵⁷, al punto que, según lo aseguró el gobernador, *“han perdido su identidad étnica”*⁵⁸. De hecho, los accionantes de esta tutela según se indica, tampoco han efectuado los aportes dinerarios que les corresponde hacer y su conducta afecta en general, la armonía del grupo.

En relación con la sanción impuesta a los tutelantes, el gobernador actual de la

⁵⁵ Expediente T-8.047.080. Remitente: Comunidad indígena Yaporogos. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: *“Memorial Expediente T8047080”*. Archivo adjunto: *“Memorial Corte Constitucional.pdf”*. p.5.

⁵⁶ María Rita Galindo Torres, Ana Leonor Llanos Urquiza, Priscila Morales Vargas, Iván Darío Galindo, José Omar Rojas Rondón y Gilberto Alape García.

⁵⁷ Expediente T-8.047.080. Remitente: Comunidad indígena Yaporogos. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: *“Memorial Expediente T8047080”*. Archivo adjunto: *“Memorial Corte Constitucional.pdf”*. p.11.

⁵⁸ Ibid. p.12.

comunidad precisó que aquella fue impuesta por la Asamblea General. Ello ocurrió el 2 de diciembre de 2017, cuando ese órgano adoptó una decisión que ratificó posteriormente, el 27 de septiembre de 2019. El motivo fue la suplantación de las firmas asociadas a la cuenta bancaria de la comunidad, las actitudes groseras para con los demás miembros del grupo tribal, el intento de *“atropellar a un miembro de la comunidad con un taxi, [y] por amenazar a miembros de la comunidad”*⁵⁹. A Iván Darío Galindo se le dejó sin voz y sin voto por tres años, lapso en el que no le es posible participar en los proyectos, y en el que enfrenta una *“inhabilidad de ocupar cargo como cabildante”*⁶⁰. Por su parte, José Omar Rojas quedó sin voz y sin voto por cinco años, se le impuso una multa de tres salarios mínimos legales vigentes y una *“inhabilidad de 15 años para ocupar cargo como cabildante y no participar en los proyectos de la comunidad”*⁶¹. Los tutelantes se rehúsan a acatar esa determinación mayoritaria⁶².

Explicó que la sanción impuesta por la Asamblea General a los peticionarios consiste en que *“los accionantes pierden su derecho a debatir sobre temas que se sometan a consideración ante asamblea y su pérdida de voto hace referencia a la pérdida de la capacidad para que se contabilice su opinión a favor o en contra de una situación que se someta en votación en asamblea. Por lo que ellos **pueden expresar y ventilar sus inquietudes y peticiones a la asamblea sin que su sanción se lo impida**, todos los comuneros deben de ventilar sus peticiones a través de este escenario y es aquí donde deben ser discutidos”*⁶³ (Énfasis agregado). Aclaró que la restricción a su participación en las asambleas no implica que por la sanción pierdan o se les niegue *“la palabra”*⁶⁴. La sanción por sí misma, no implica la exclusión de la posibilidad de acceder a información o documentación a través de la asamblea. Tan solo supone que la petición será abordada por la comunidad con mayor rigurosidad y que sus alegaciones no serán tenidas en cuenta para efectos de votación. En materia de rendición de cuentas, además, los actores podrán solicitar dicha rendición, aunque será la Asamblea General la que determine si es pertinente hacerla en los términos solicitados o no.

Bajo estos supuestos, la autoridad indígena considera que la Asamblea General es una institución en la que *“se ventilan dudas e inquietudes, también (...) se discuten ideas y se solicita información bien sea a un comunero o cabildante”*. Por lo tanto *“[todas] las peticiones se tramitan a través de asamblea general”*⁶⁵. Sobre el trámite de las peticiones, aclaró que ellas solo pueden formularse en el seno de la asamblea, por los miembros activos⁶⁶ de la comunidad. La Asamblea General evalúa la solicitud, aprueba y emite la respuesta que sea del caso. Una vez aprobada la contestación y el suministro de información, es posible que, debido a su naturaleza, se acceda en forma inmediata a lo requerido o, en su defecto, se acuerde un plazo

⁵⁹ Ibid. p.12.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Ídem.

⁶² Ibid. p.14.

⁶³ Ibid. p.13.

⁶⁴ Ibid. p.14.

⁶⁵ Ibid. p.13.

⁶⁶ En el reglamento interno de la comunidad se habla de la calidad de miembro activo como uno de los *“méritos para ser cabildantes”* (Artículo 15) pero esa categoría no se define. Miembros activos, de ese modo son los miembros de la comunidad que pueden participar en el interior de la asamblea.

para ello.

No obstante, existen tres eventos en los cuales la petición será negada. El primero es cuando la petición no verse sobre aspectos de interés general de la comunidad y, por el contrario, se concentre en información privada de terceros, es decir, de otros comuneros. Tampoco se accederá a la petición cuando el solicitante haya sido sancionado y la pena impuesta consista en la restricción a la misma información específica a la que pretende acceder. Y, por último, no se suministrarán datos de “*alta sensibilidad*”⁶⁷ para los intereses de la comunidad, tales como números de cuentas y contraseñas.

Si bien la convocatoria de Asamblea General ha constituido un desafío para el grupo étnico, como consecuencia de la pandemia, con el paso del tiempo, sus miembros se han organizado para desarrollarla en condiciones de bioseguridad. De tal suerte que “[s]e han citado reuniones de asamblea general en la que solo puede asistir un miembro por familia, en la que este debe de contar con los elementos de protección personal y guarda[r] el distanciamiento social [y], cuando se cita asamblea general se emplea[n] alocuciones radiales o [se acude a la] vía telefónica”⁶⁸.

A su vez, el gobernador adujo que el cumplimiento de las sanciones impuestas a los comuneros tiene una gran relevancia para el colectivo. Su propósito es correctivo y disuasivo, y en ellas el grupo encuentra un mecanismo para “*evitar la réplica de comportamientos que atenten contra la misma, [y] la comunidad se beneficia de estas sanciones al fortalecer los usos y costumbres de los comuneros, al crear consciencia en cada uno de los miembros sobre la cosmovisión de la comunidad*”⁶⁹. Adicionalmente, la inhabilidad es un mecanismo que evita que la administración del grupo sea cooptada por intereses individuales y, a quienes son sometidos a ella “*les brinda la oportunidad de reflexionar sobre sus actuaciones y corregir su aptitud y actitud*”⁷⁰. En esa medida, el desconocimiento de las sanciones impuestas por la comunidad “*desencadena una división y desbalance de la armonía (...), como es el caso en que nos encontramos, ya que los sancionados, se resisten a cumplir lo decidido en asamblea general e interponer trabas para el desarrollo de la comunidad, por la sed de saciar caprichos personales*”⁷¹.

A la **Defensoría del Pueblo** se le ofició en su momento, con el objetivo de solicitar su colaboración en el proceso de respuesta a los interrogantes de esta Sala de Revisión, del modo más congruente con las tradiciones étnicas de ambas partes. En acatamiento de ello, la entidad se acercó a la comunidad, pero solo logró comunicación con el gobernador⁷², a quien, en efecto, le brindó asistencia a través

⁶⁷ Expediente T-8.047.080. Remitente: Comunidad indígena Yaporogos. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: “*Memorial Expediente T8047080*”. Archivo adjunto: “*Memorial Corte Constitucional.pdf*”. p.13.

⁶⁸ Ibid. p.15.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Ídem.

⁷² Expediente T-8.047.080. Remitente: notificaciones_gd@defensoria.gov.co. Enviado: miércoles, 26 de mayo de 2021 19:47. Asunto: “*DEFENSORIA DEL PUEBLO: Remision de comunicacion numero (sic) 20210040701785731*”. Archivo adjunto: “*Anexo_PDF_RESPUESTA_00004.pdf*”. En la comunicación, la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, informó que se remitió comunicación escrita al correo de la comunidad. A través de ella se pretendió tener acceso a los datos de contacto de los actores pero el gobernador expresó desconocerlos.

de la Defensoría delegada para Grupos Étnicos⁷³. A esa entidad, el despacho sustanciador le pidió un informe sobre los hechos relacionados con este asunto. Como resultado de la situación, manifestó su imposibilidad de presentar su apoyo en los términos enunciados a causa de la situación sanitaria y de orden público actual. Lo anterior, sumado a la premura de los términos fijados, le impidieron desplazarse a la zona para hacer las constataciones correspondientes⁷⁴.

Pruebas solicitadas a otras entidades

Por último, se ofició al **Ministerio del Interior** y al **Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN)** para caracterizar a la comunidad indígena comprometida. Al primero, también, se le pidió aportar los estudios hechos hasta el momento sobre la mencionada comunidad y certificar cuáles son sus autoridades, según sus bases de datos.

En su respuesta, el **Ministerio del Interior** manifestó que *“la Comunidad Indígena Yaporogos pertenece al Pueblo Indígena Pijao, el cual en términos generales se encuentra en un proceso de recuperación y fortalecimiento de sus usos y costumbres propias, debido a los grandes impactos sufridos desde la colonización”*⁷⁵.

En el concepto etnológico, la entidad precisó que la comunidad Yaporogos se ubica en el Tolima, donde se asienta en varios municipios. En El Espinal se concentra en las veredas la Caimanera, Guadualejo, Aguablanca Alta, Santana, Talura Puerto Peñón, Cardonal y Patio Bonito. La primera de ellas es el epicentro de su organización territorial y cultural. Se organiza en familias, nucleares o extensas, con un fuerte vínculo solidario entre sí y con *“una conciencia clara de identidad, con el pasado amerindio del pueblo indígena Pijao”*⁷⁶. Sus nexos internos se soportan en *“la solidaridad, la consanguinidad, el respeto, la autoridad, la amistad e identidad”*⁷⁷. Se manejan recursos colectivos, que se recaudan a través de colectas que la comunidad organiza. Su propósito puede ser específico, para actividades concretas, o para el mero funcionamiento del grupo. Adicionalmente, la organización indígena percibe ingresos mediante una cuota mensual para su financiación y para la promoción de sus actividades económicas conjuntas.

De conformidad con el perfil de los indígenas tolimeses, entre ellos *“el cabildo (...) [es] una forma representativa de tipo político que se ejerce débilmente”*⁷⁸.

⁷³ Expediente T-8.047.080. Remitente: Comunidad Indígena Yaporogos. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: *“Memorial Expediente T8047080”*. Archivo adjunto: *“Memorial Corte Constitucional.pdf”*. p.16. Así también lo informó el gobernador electo de la comunidad indígena Yaporogos.

⁷⁴ Expediente T-8.047.080. Remitente: EMAIL CERTIFICADO de notificaciones_gd@defensoria.gov.co. Enviado: miércoles, 26 de mayo de 2021 5:42. Asunto: *“DEFENSORIA DEL PUEBLO: Remision de comunicacion numero 20210401201765651 (EMAIL CERTIFICADO de notificaciones_gd@defensoria.gov.co)”*. Archivo adjunto: *“Anexo INFORME DE GESTION CUMPLIMIENTO AUTO YAPOROGOS_0002.docx”*.

⁷⁵ Expediente T-8.047.080. Remitente: Ministerio del Interior. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 17:21. Asunto: *“Respuesta al oficio con radicado OPT-A-1644/202, emitido dentro del Expediente T-8047080- Comunidad Indígena Yaporogos-Espinal”*. Archivo adjunto: *“25-05-2021 Repuesta Yaporogos 25.05.21.pdf”*. p.1.

⁷⁶ Expediente T-8.047.080. Remitente: Ministerio del Interior. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 17:21. Asunto: *“Respuesta al oficio con radicado OPT-A-1644/202, emitido dentro del Expediente T-8047080- Comunidad Indígena Yaporogos-Espinal”*. Archivo adjunto: *“Concepto Etnológico Comunidad Yaporogos Espinal.pdf”*. Concepto etnológico emitido en marzo de 2011. p.39.

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ Ibid. p.30.

Pero, en ese contexto, los Yaporogos se distinguen por el liderazgo de jóvenes adultos profesionalizados y por un *“alto nivel de respeto por sus representantes, ellos en términos generales] (...) acatan los reglamentos internos y los mandatos de las asambleas”*⁷⁹. Incluso, para el Ministerio, *“[e]n sus relaciones de autoridad y en su correspondiente estructura organizativa, demuestran mucha coherencia interna y un liderazgo que representa adecuadamente las expectativas y designios de una comunidad, que viene superando la carga de muchas décadas de discriminación, pobreza y marginalidad”*⁸⁰.

No obstante, desde 2019, el Ministerio ha reconocido la existencia de controversias internas asociadas a *“a. Inconformidades en el manejo de los recursos provenientes de una consulta previa realizada con el Consorcio Autovía Neiva Girardot, // b. El ejercicio de autoridad de sus representantes, // c. La imposición de algunas sanciones internas en el marco de la Jurisdicción Especial Indígena, y // d. La designación de miembros de la junta directiva del cabildo”*⁸¹. Tales desavenencias han implicado limitaciones en la participación de algunos comuneros. En vista de esa situación, esa cartera ministerial ha hecho recomendaciones sobre la autonomía indígena y sus límites, así como también en relación con el *“respeto y la garantía de los derechos fundamentales de la comunidad y [de] cada uno de sus integrantes, los cuales no pueden desconocerse por parte de la Asamblea General (...), especialmente teniendo en cuenta que el reglamento interno es bastante ambiguo y presenta algunos vacíos”*⁸². Para la entidad, en materia organizativa y respecto a los mecanismos de la justicia propia existen ambigüedades en el reglamento interno.

El Ministerio compartió una comunicación del 2 de febrero de 2021, suscrita por dos personas ajenas a este proceso⁸³, entre las cuales está la primera gobernadora de la comunidad para el año 2017, quienes manifiestan que la comunidad registra una serie de conflictos que dificultan el cumplimiento de su reglamento y restan garantías a quienes se oponen a la gestión de los actuales cabildantes. Según el criterio de quienes la suscribieron, las autoridades no han rendido informes y algunos comuneros se han abstenido de efectuar los pagos de sostenimiento, ante la incertidumbre sobre la destinación de los recursos. Todo ello, para solicitarle al Ministerio del Interior que *“no se otorgue acta de posesión y que es (sic) su lugar se le informe a la comunidad que teniendo en cuenta lo estipulado en el reglamento (...) se realice nuevamente elección de cabildantes”*⁸⁴, pues los elegidos han sido denunciados por malos manejos en los recursos.

Como anexos, los interesados aportaron copia de varios documentos relacionados con la Asamblea General llevada a cabo el 24 de enero de 2021. En aquella, la comunidad eligió un nuevo cabildo, por el método de planchas. Además, aportó el

⁷⁹ Ídem.

⁸⁰ Ibid. p.39.

⁸¹ Expediente T-8.047.080. Remitente: Ministerio del Interior. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 17:21. Asunto: *“Respuesta al oficio con radicado OPT-A-1644/202, emitido dentro del Expediente T-8047080- Comunidad Indígena Yaporogos-Espinal”*. Archivo adjunto: *“25-05-2021 Repsuesta Yaporogos 25.05.21.pdf”*. p.2.

⁸² Ídem.

⁸³ De conformidad con ese documento se trata de Diego Mauricio Galindo y Mónica Alape.

⁸⁴ Expediente T-8.047.080. Remitente: Ministerio del Interior. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 17:21. Asunto: *“Respuesta al oficio con radicado OPT-A-1644/202, emitido dentro del Expediente T-8047080- Comunidad Indígena Yaporogos-Espinal”*. Archivo adjunto: *“COMUNIDAD YAPOROGOS (1) queja(5)”*. Comunicación de febrero de 2021, aportada por el Ministerio del Interior.

acta correspondiente a la sesión, en la que consta que varios comuneros cuentan con voz, pero no con voto en ella al no encontrarse al día con las cuotas de sostenimiento que les correspondía asumir. En total se registraron 12 comuneros con voz y voto, y se dejó constancia de que 10 no asistieron pese a haber sido convocados (la asistencia estaba restringida a una persona por cada una de las 24 familias que la componen⁸⁵, en vista de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para prevenir el contagio del COVID-19⁸⁶). La convocatoria también se hizo en relación con los dos accionantes⁸⁷.

Finalmente, indicó que ninguna autoridad tradicional de la comunidad indígena *Yaporogos* se encuentra registrada para la vigencia 2021. Lo anterior, porque hay personas que consideran que su elección fue ilegítima por las restricciones a la participación con respecto a algunos de los miembros de la colectividad. El Ministerio aguarda el pronunciamiento del otro sector de la comunidad, para adoptar una decisión.

Por su parte, el **Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICAHN)** no efectuó ningún pronunciamiento sobre la información requerida en el Auto del 18 de mayo de 2021.

Contradicción de las pruebas recaudadas en sede de revisión

Por último, conviene precisar que todos los documentos efectivamente recibidos en el trámite de revisión del expediente de la referencia fueron puestos a disposición de las partes, para efecto de su contradicción. Inicialmente se presentó un problema de acceso a algunos documentos remitidos tanto por los accionantes⁸⁸ como por los accionados⁸⁹. Para intentar solucionarlo, los primeros remitieron un correo electrónico el 28 de junio de 2021, al que le adjudicaron el asunto “*REQUERIMIENTO CORTE - Invitación para colaborar*” en una carpeta compartida a la que también fue imposible acceder⁹⁰. La Secretaría General de esta Corporación, al detectar todos los inconvenientes y previamente a hacer la puesta a disposición de los documentos, en respuesta a los mensajes electrónicos que los contenían y con destino a cada uno de sus remitentes, alertó sobre la situación⁹¹.

⁸⁵ Ibid. Censo de la comunidad por familias, anexo a la comunicación de febrero de 2021. p.55.

⁸⁶ Ibid. Comunicación suscrita por Katherine Stefanni Lozano Ospina el 18 de enero de 2021, en que convoca a la Asamblea General para el 24 de enero de ese mismo año.

⁸⁷ Ibid. pp. 41, 46, 48 y 53.

⁸⁸ Remitente: DEVIA Y PRECIADO ABOGADOS. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 19:54. Asunto: “*RESPUESTA A REQUERIMIENTO H. CORTE CONSTITUCIONAL Y SOLICITUD VINCULACIÓN PERSONA INTERESADA*”. De tal mensaje electrónico fue posible ver que se anunciaron como adjuntos, entre otros, los siguientes archivos a los que no hubo acceso digital: *Declaración-Monica.mp3*; *DENUNCIA PENAL CONTRA MIEMBROS COMUNIDAD INDIGE...*; *RESPUESTA A REQUERIMIENTO H. CORTE CONSTITUCION...*; *Contestacion Accion de Tutela 30 de septeimbre...*; *CONTINUACION INCIDENTE DE DESACATO TUTELA IL.pdf*; *Gmail - CORREO DE PRUEBA.pdf*; *Gmail - Fwd_ Incidente de Desacato dentro de la...*; *Gmail - Fwd_ Incidente de Desacato dentro de la...*; *Gmail - Respuesta a la sentencia de tutela con R...*; *fallo 1 instancia levanta sanciones (sic) aplicadas a...*; *sentencia 2a instancia tutela n° 73-268-3104001...*; *Contestacion Accion de Tutela 30 de septiembre (sic)...*

⁸⁹ Se trata de un archivo en formato *rar*, enviado en el siguiente correo electrónico: Remitente: Comunidad Indigena Yaporogos yaporogoscomunidadindigena@gmail.com. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 16:57. Asunto: “*Memorial Expediente T8047080*”.

⁹⁰ Expediente T-8-047.080. Remitente: DEVIA Y PRECIADO ABOGADOS (vía Google Drive). Enviado: viernes, 28 de mayo de 2021 11:38. Asunto: “*REQUERIMIENTO CORTE - Invitación para colaborar*”.

⁹¹ Lo hizo mediante correos electrónicos remitidos el 27 y 28 de mayo de 2021 al remitente DEVIA Y PRECIADO ABOGADOS: (i) Remitente: Secretaria1 Corte Constitucional secretaria1@corteconstitucional.gov.co. Enviado: Jueves 27/05/2021 13:54. Asunto: “*RE: RESPUESTA A REQUERIMIENTO H. CORTE CONSTITUCIONAL Y SOLICITUD VINCULACIÓN PERSONA INTERESADA*”; y (ii) Remitente: Secretaria1 Corte Constitucional secretaria1@corteconstitucional.gov.co. Enviado: Viernes

Posteriormente, la comunidad indígena al no haber logrado acceder a los anexos aportados por su contraparte, solicitó conocer la totalidad de los documentos mediante comunicación electrónica del 4 de junio de 2020. En respuesta, la Magistrada Sustanciadora, mediante oficio del 9 de junio siguiente, le informó a la parte interesada la gestión de la Secretaría al respecto que, hasta ese entonces, no había sido exitosa. Le puso en conocimiento que la Corte, para ese momento, tampoco había tenido acceso a los documentos.

El 9 de junio de 2021, la comunidad remitió tres correos electrónicos en los que adjunto, en forma separada, los archivos a los que no hubo acceso previamente⁹². Los accionantes, por su parte, no remitieron los archivos sobre los que no había habido acceso.

Finalmente, mediante correo electrónico del 16 de junio de 2020, la comunidad se pronunció sobre los elementos de juicio recaudados. Manifestó en forma específica y exclusiva que los archivos de audio que recogen declaraciones de los accionantes podrían sugerir que ellos incurrieron en los delitos de falso testimonio y/o fraude procesal, sin explicar los motivos que tiene para concluirlo; entonces le solicitó a la Corte Constitucional investigarlos por tales conductas. Entre tanto, el apoderado judicial de los demandantes se abstuvo de hacer pronunciamiento alguno sobre las manifestaciones de la comunidad y pruebas aportadas para sustentarlas en el trámite de revisión.

Controversia sobre el correo electrónico de la comunidad

Al responder las solicitudes de pruebas efectuadas en sede de revisión, el gobernador de la comunidad indígena *Yaporogos* informó que las comunicaciones sobre el asunto de la referencia ya no serían recibidas en el correo electrónico comunidad-indigena-yaporogos2006@hotmail.com. Señaló que las mismas podían remitirse a yaporogoscomunidadindigena@gmail.com, correo utilizado desde el momento de la posesión de los actuales cabildantes. De tal suerte que, solicitó emplear este último correo para el intercambio de información. No obstante, el 19 de mayo de 2021, desde el primero de los correos referidos, la Secretaría General de esta Corporación recibió un aviso⁹³ de alguien no identificado, quien solicitó remitir la correspondencia al correo electrónico

28/05/2021 15:19, 15:23 y 15:47. Asunto: “RE: RESPUESTA A REQUERIMIENTO H. CORTE CONSTITUCIONAL Y SOLICITUD VINCULACIÓN PERSONA INTERESADA”. También con destino a los accionados, lo hizo el 27 de mayo y el 8 de junio de 2021, así: (i) Remitente: Secretaria1 Corte Constitucional secretaria1@corteconstitucional.gov.co. Enviado: Martes 08/06/2021 15:58 y 14:46. Asunto: “RE: Memorial Expediente T8047080”; y (ii) Remitente: Secretaria1 Corte Constitucional secretaria1@corteconstitucional.gov.co. Enviado: Jueves 27/05/2021 13:50. Asunto: “RE: Memorial Expediente T8047080”.

⁹² Lo hizo en tres correos electrónicos: (i) Remitente: Comunidad Indígena Yaporogos yaporogoscomunidadindigena@gmail.com. Enviado: martes, 8 de junio de 2021 18:23. Asunto: Documentos adjuntos Memorial 1 Parte. Total de archivos adjuntos: 9; (ii) Remitente: Comunidad Indígena Yaporogos yaporogoscomunidadindigena@gmail.com. Enviado: martes, 8 de junio de 2021 18:25. Asunto: Documentos adjuntos Memorial 2 Parte. Total de archivos adjuntos: 8; (iii) Remitente: Comunidad Indígena Yaporogos yaporogoscomunidadindigena@gmail.com. Enviado: martes, 8 de junio de 2021 18:28. Asunto: Documentos adjuntos Memorial 3 Parte. Total de archivos adjuntos: 7. En cada uno de ellos se especificó: “Buenas tardes, // En vista que en la documentación adjunta, se especifica que no se pueden abrir los documentos adjuntos, me permito cargarlos nuevamente por partes, // agradezco la atención (sic) prestada”.

⁹³ Expediente T-8.047.080. Remitente: “comunidad indigena yaporogos comunidad-indigena-yaporogos2006@hotmail.com”. Enviado: miércoles, 19 de mayo de 2021 7:56. Asunto: “RE: Oficio OPT-A-1219-2021 - TRASLADO DE PRUEBAS EXP. T-8047080 (Auto 14-abril-2021)”.

comunidad.indigena.yaporogos@gmail.com⁹⁴ como único dato de contacto con la comunidad. A raíz de ello, el gobernador electo para 2021 adujo, que el correo suministrado el 19 de junio de 2021 se había empleado para suplantar a las autoridades de la colectividad, por lo que solicitó a la Sala investigar esa conducta.

En vista de lo anterior, la Sala profirió el **Auto del 21 de mayo de 2021**, mediante el cual suspendió los términos por 15 días con la finalidad de obtener mayores elementos de juicio para precisar si ese era o no el correo de notificaciones de la comunidad, una vez recibida la totalidad de comunicaciones que se esperaban durante el trámite probatorio. En esa providencia, además, se ordenó que, ante la falta de certeza sobre el canal electrónico de comunicación, las órdenes proferidas en el Auto del 18 de mayo de 2021 fueran comunicadas a ambos correos, con el fin de asegurar la participación de los interesados.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. En virtud de las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para decidir el presente asunto.

Análisis de procedencia formal⁹⁵

Legitimación por activa

2. Según los artículos 86 de la Constitución y 10° del Decreto 2591 de 1991, así como, la jurisprudencia de esta Corporación, todas las personas que consideren que sus derechos fundamentales son amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad, o incluso, en ciertos casos, de particulares, están habilitadas para solicitar el amparo constitucional. De esta forma, los titulares de los derechos comprometidos son quienes están legitimados por activa, para reclamar la protección del juez de tutela, sea de manera directa o indirecta. En forma directa lo hacen al promover la acción en nombre propio; en forma indirecta, cuando la formulan a través de: (i) un representante legal (p.ej. los menores de edad), (ii) del Ministerio Público, (iii) de un agente oficioso o (iv) de un apoderado judicial.

3. En el asunto que se analiza, los actores presentaron una petición escrita el 11 de agosto de 2020 ante la comunidad indígena. Solo los primeros, los accionantes, promovieron esta acción de tutela para la protección de su derecho de petición, pues ellos consideran que no obtuvieron respuesta de fondo a su solicitud. De tal suerte que el requisito de legitimación por activa está acreditado, pues los titulares del derecho presuntamente vulnerado acudieron al juez constitucional, para la defensa de sus propios intereses. Inicialmente lo hicieron en nombre propio, en forma

⁹⁴ Ibid. “Buenos días // Honorable corte constitucional // Cordial saludo, me permito informar que el correo de la comunidad indígena yaporogos del pueblo pijao del Espinal- Tolima para su debida notificación es la siguiente comunidad.indigena.yaporogos@gmail.com”.

⁹⁵ Consolidado a partir de las consideraciones de la Sentencia T-281 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

directa, y ya en el trámite de revisión, ambos tutelantes actuaron, de manera indirecta, a través de apoderado judicial⁹⁶. En ambos momentos, la legitimación por activa fue satisfecha.

4. En este punto cabe aclarar que, si bien en el encabezado del escrito de tutela se anunció que la primera gobernadora que tuvo la comunidad en 2017 también sería accionante, ella no lo suscribió y puede inferirse que solo fue referida así de manera accidental, pues a lo largo del texto no se le adjudica esa calidad. Adicionalmente, el apoderado de los actores en sede de revisión solicitó e insistió en que ella fuera vinculada a este trámite constitucional. Lo anterior, en conjunto, permite concluir que los accionantes no reconocen como parte activa a la mencionada exgobernadora. Por ende, es imposible tenerla en este asunto como accionante, como lo anunció la Sala, desde la primera de las notas a pie de página de esta decisión.

Legitimación por pasiva⁹⁷

5. La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental⁹⁸. Para esta Corte, *“refleja la calidad subjetiva de la parte demandada en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso, la misma, en principio, no se predica del funcionario que comparece o es citado al proceso, sino de la entidad accionada, quien finalmente será la llamada a responder por la vulneración del derecho fundamental, en caso de que haya lugar a ello”*⁹⁹. Según el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1º¹⁰⁰ y 5º¹⁰¹ del Decreto 2591 de 1991, dicha aptitud puede predicarse de las autoridades y, en ciertos eventos, de los particulares.

6. Los cabildos indígenas, por su parte, están concebidos en el ordenamiento jurídico como *“entidades públicas”* de carácter especial¹⁰² que sirven a la organización socio política de un grupo étnico. Están regidos por representantes, quienes ejercen la autoridad, de conformidad con: (i) la Constitución y la ley, (ii) así como en acatamiento de los usos, costumbres y del reglamento interno de la comunidad. Para la jurisprudencia es claro que tanto estas organizaciones, como quienes ejercen poder a partir de ellas, cuentan con facultades de *“control*

⁹⁶ Expediente T-8.047.080. Remitente: Devia y Preciado Abogados. Enviado: martes, 25 de mayo de 2021 20:09. Asunto: *“CONTESTACIÓN A CUESTIONARIO REALIZADO POR LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL EXPEDIENTE T-8.047.080”*. Archivos adjuntos: *“PODER IVAN DARIO GALINDO.pdf”* y *“PODER JOSE OMAR.jpg”*.

⁹⁷ Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-154 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹⁸ Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-416 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández.

⁹⁹ Sentencia T-416 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁰⁰ Artículo 1. Objeto. *“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto (...)”*.

¹⁰¹ Artículo 5. *“Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley (...)”*.

¹⁰² Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.14.7.1.2. *“Definiciones. Para los fines exclusivos del presente título, establécense las siguientes definiciones: (...) 5. Cabildo Indígena. Es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por esta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad.”*

social”¹⁰³. De tal suerte que son “*sujetos de derechos y obligaciones*”¹⁰⁴ en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, al punto en que tanto las instituciones como las autoridades tradicionales que las representan pueden ser demandados mediante la acción de tutela, como cualquier autoridad.

7. Sobre este aspecto particular es importante resaltar que en las sentencias **T-254 de 1994**¹⁰⁵, **T-603 de 2005**¹⁰⁶, **T-514 de 2009**¹⁰⁷ y **T-201 de 2016**¹⁰⁸, se sumió que los debates promovidos mediante acciones de tutela dirigidas contra comunidades étnicas (mas no contra sus cabildos) eran formuladas contra particulares. En tal sentido se analizaron en términos de la subordinación e indefensión, como condición de procedencia.

La naturaleza particular que se le adjudicó a las comunidades indígenas en esas decisiones derivó de la definición contenida en el Decreto 2164 de 1995¹⁰⁹. Su artículo 2° dispuso que se entiende por “*Comunidad o parcialidad indígena (...) el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes*”. En relación con esta concepción, la **Sentencia T-603 de 2005**¹¹⁰ aseguró que “*las comunidades indígenas son verdaderas organizaciones privadas, sujetos de derechos y obligaciones, que, por medio de sus autoridades, ejercen poder sobre los miembros que las integran hasta el extremo de adoptar su propia modalidad de gobierno y de ejercer control*”.

Con arreglo a ello, las decisiones de tutela en mención identificaron que las relaciones que se tejen entre la comunidad indígena y sus integrantes se caracterizan por la de indefensión. Es decir, consideraron que la persona que integra la comunidad se encuentra en una condición jerárquica inferior, respecto de la comunidad que surge por los elementos fácticos en los que se desarrolla. Se consideró que en esa relación (i) se adoptan decisiones por parte del grupo que pueden afectar a sus integrantes y estos no cuentan con medios de defensa y controversia en relación con ellas; y (ii) “*no existen mecanismos de control judicial en el interior de las comunidades, ni superiores jerárquicos de tales autoridades, por lo que los miembros de la parcialidad, individualmente considerados, están en situación de subordinación e indefensión frente a los órganos de poder del resguardo*”¹¹¹.

Estas consideraciones aplican en los eventos en los cuales se formula la acción en

¹⁰³ Sentencia T-254 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁴ Sentencia T-380 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰⁶ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁰⁹ “[P]or el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.”

¹¹⁰ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹¹ Sentencias T-254 de 1994, T-514 de 2009 y T-201 de 2016

relación con una comunidad, usualmente representada por la figura del gobernador, a la que es aplicable la definición citada.

8. No obstante, en esta oportunidad la acción de tutela se dirige contra los cabildantes de la comunidad, de modo que compromete al cabildo como una de las instituciones tradicionales, pero no a la generalidad de la comunidad.

Respecto del cabildo, cabe destacar que se trata de una entidad pública. Esta institución, de tiempo atrás, ha sido definida por los Decretos 2001 de 1988 (derogado), 2164 de 1995 y 1071 de 2015. El artículo 2° de cada uno de ellos, señala que el “*Cabildo indígena (...) [e]s una **entidad pública especial**, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad*”. Se trata de una institución que hace parte de la organización interna del poder político, en el seno de un grupo étnico. Ese poder sitúa a los miembros del grupo y a sus autoridades en una relación jerárquica, cuyo origen no es simplemente un vínculo jurídico (subordinación) ni a una situación meramente fáctica (indefensión)¹¹². Se trata de un nexo que deviene de los usos y las tradiciones culturales propias, y que ha sido reconocido por el Estado como un poder autónomo.

9. De tal modo, como quiera que el cabildo es una entidad pública y sus autoridades tienen poder de ordenación en el territorio indígena, con autonomía para ejercerlo, a pesar de que no son servidores públicos¹¹³, no le son aplicables las categorías de subordinación e indefensión que el Decreto 2591 de 1991 previó en los numerales 4¹¹⁴ y 9¹¹⁵ de su artículo 42, para las acciones de tutela contra particulares. Los cabildantes son autoridades al interior de su jurisdicción, cuyo poder proviene de la organización interna de la colectividad étnica que ha sido reconocida por el Estado, de modo que son susceptibles de ser demandados por vía de tutela, como autoridades en el marco de cada uno de sus territorios, que según el artículo 286 superior, hacen parte de las distintas entidades territoriales del Estado, multicultural.

10. Adicionalmente, para esta Sala tampoco puede afirmarse de modo genérico que

¹¹² Sentencia T-430 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “esta Corte, a través de su jurisprudencia, ha realizado importantes esfuerzos por diferenciar las figuras de la subordinación e indefensión, puesto que ambas se desprenden del equilibrio que deben guardar las relaciones entre los particulares, con la finalidad de garantizar el principio de igualdad. Así las cosas, esta (...) consideró que “la subordinación alude a la existencia de una relación jurídica de dependencia, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores respecto de sus patronos, o con los estudiantes frente a sus profesores o ante los directivos del establecimiento al que pertenecen, en tanto que la indefensión, si bien hace referencia a una relación que también implica la dependencia de una persona respecto de otra, ella no tiene su origen en la obligatoriedad derivada de un orden jurídico o social determinado sino en situaciones de naturaleza fáctica en cuya virtud la persona afectada en su derecho carece de defensa, entendida ésta como posibilidad de respuesta efectiva ante la violación o amenaza de que se trate” [Énfasis fuera del texto original]. // De lo anterior, se desprende que la diferencia entre una y otro (sic) figura se encuentra en el tipo de relación que tienen los particulares. Así, si está regulada por un título jurídico, existe subordinación, empero si la dependencia es debido a una situación de naturaleza fáctica estamos frente a un caso de indefensión.”

¹¹³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 14 de diciembre de 2000. C.P.: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Radicación número: 1297.

¹¹⁴ “La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: // 4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controla efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización”.

¹¹⁵ “La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: // 9. Cuando la solicitud sea para tutelar quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

las comunidades indígenas respecto de sus autoridades no disponen de “*mecanismos de control judicial en el interior de las comunidades, ni superiores jerárquicos de tales autoridades*” (énfasis fuera del texto original). Hacerlo implica desconocer la organización interna de las mismas y su particularidad, de cara a las costumbres específicas de cada grupo étnicamente diferenciado. Por ejemplo, en el seno de la comunidad indígena *Yaporogos* de El Espinal el máximo órgano es la Asamblea General, que tiene un rango superior al del cabildo, en la medida en que existe registro de que ha destituido a sus miembros en otras ocasiones, como facultad otorgada por el derecho propio. En esa medida, no es claro que la regla general pueda ser la de la indefensión, por ausencia de superiores jerárquicos. Si bien esto puede ser aplicable en los eventos en que se formule la acción de tutela contra la comunidad en general, cuando tan solo se demanda a una de las autoridades o instituciones tradicionales, es una afirmación general que parece insostenible y que debe contrastarse con las particularidades de la organización del conglomerado tribal.

11. En vista de ello, y bajo la perspectiva expuesta, la Sala descarta evaluar esta acción de tutela con los parámetros empleados para solicitudes de amparo contra particulares. Por el contrario, la analizará desde la perspectiva del poder de ordenación y control social que ejercen los cabildantes en la comunidad, como autoridades que conforman una entidad pública especial.

12. En este asunto, en 2020, los accionantes dirigieron la solicitud de amparo contra los cabildantes de la comunidad indígena, en general (lo que incluye a la figura de la gobernadora). La petición del 11 de agosto de 2020, de la que se espera contestación a través de la acción de tutela, fue dirigida a todos ellos.

Sin embargo, la acción fue admitida en relación con la exgobernadora, pese a lo cual fue contestada por ella y por varios cabildantes más, de aquellos los elegidos para 2019. Posteriormente, en esta etapa de revisión, fue vinculada la totalidad de los cabildantes designados para 2019 y los que ostentan esa dignidad en 2021, con el ánimo de que, como miembros del cabildo, pudieran ejercer su derecho de defensa ante los argumentos expuestos por los actores. Todos ellos, la gobernadora para 2019 y los miembros del cabildo de 2019 y 2021 componen el extremo pasivo de esta acción de tutela. Unos en virtud del sentido de la admisión de la acción, los demás con ocasión de las vinculaciones efectuadas en sede de revisión.

13. Para esta Sala los cabildantes (entre quienes se cuenta la figura del gobernador) como integrantes de una de las instituciones tradicionales de la comunidad, en ambos periodos, tienen legitimación por pasiva para ser convocados a este trámite constitucional.

13.1. Los que lo fueron en 2019 son los cabildantes a los cuales fue dirigida la petición del 11 de agosto de 2020. La presunta falta de respuesta a la misma puede ser asociada únicamente a su conducta y, por ese motivo, es dable asumir que estarían llamados a responder por la omisión que denuncian los actores, es decir, estarían legitimados por pasiva en este asunto.

Pese a que el cabildo de 2020 no fue elegido y no fue constituido, a causa de una

situación insólita como lo fue la pandemia generada por el COVID-19 a la que se sumaron las desavenencias entre los miembros del grupo, una vez radicada la petición de los demandantes, los cabildantes de 2019 fueron quienes asumieron *Ad-hoc* la labor de contestarla. Las temáticas sobre las que versaba la solicitud tenían relación con la administración de los asuntos colectivos, entre 2017 y 2020, respecto de los cuales ellos habían sido la última autoridad en desplegarlos. Adicionalmente, la información y la documentación requerida por los actores correspondía a su gestión. Eran los últimos representantes reconocidos en el seno de la comunidad y el 24 de agosto de 2020 se manifestaron sobre la petición de los actores, en el sentido de señalar que aquella debía someterse a la Asamblea General.

Una vez iniciado el trámite de tutela, vista la comunicación del 24 de agosto de 2020 suscrita por los cabildantes de 2019, para los actores no hubo una contestación de fondo sino más bien una evasiva, por lo que solicitaron la intervención del juez de tutela. Fueron los cabildantes de 2019 quienes contestaron a los hechos y pretensiones de los accionantes.

En ninguno de esos dos eventos los accionantes manifestaron reparos sobre el hecho de que los cabildantes que asumieron la contestación de la petición o la acción de tutela ya no fueran miembros del cabildo, por el contrario, el debate se efectuó con ellos. Puede inferirse, entonces, que tácitamente los actores reconocieron como parte demandada a los cabildantes elegidos para el periodo 2019, y ellos a su vez asumieron ese rol. Así, pese a los problemas de representatividad del cabildo, queda claro que la petición y la acción de tutela fueron dirigidas inicialmente contra los miembros del cabildo constituido para 2019, y que ellos están legitimados para participar de este asunto como demandados, pues es su conducta el objeto de reproche. Ello con independencia absoluta de la responsabilidad que eventualmente pueden tener en este asunto, misma que se será valorada si se verifica la satisfacción de los requisitos formales de la acción de tutela.

13.2. Por otra parte, los elegidos como miembros del cabildo para 2021 fueron vinculados a este trámite en la etapa de revisión. Están legitimados por pasiva para actuar, en la medida en que serán quienes -como parte de esa institución- puedan, eventualmente acatar cualquier medida de protección que se derive de este asunto.

14. Hechas las precisiones del caso en relación con la legitimación por activa y pasiva, cabe recordar que, al responder al **Auto del 18 de mayo de 2021**, el apoderado judicial de los accionantes solicitó vincular a este trámite constitucional a la señora Mónica Lizeth Alape Rodríguez, primera gobernadora del cabildo en el año 2017, sin sustentar su petición. El gobernador actual de la comunidad, pese a que el grupo étnico había hecho una solicitud equivalente en la solicitud de selección de este asunto, se opuso a ello sin manifestar las razones que tenía para hacerlo.

Como se mencionó con anterioridad, la Sala no encuentra razones fácticas o jurídicas para avalar esa solicitud, por tres razones. En primer lugar, la petición sobre la que versa este asunto constitucional, esto es la del 11 de agosto de 2020, no fue suscrita por dicha exgobernadora, lo que impide reconocer en ella un interés en el resultado de este trámite. En segundo lugar, conforme lo argumentado por el

gobernador actual de la comunidad, la mencionada señora fue destituida como representante de la comunidad indígena *Yaporogos*, de modo que no tiene la calidad de autoridad tradicional y se torna innecesario que comparezca a este trámite constitucional, toda vez que no pudo lesionar los derechos (pues la petición tampoco fue dirigida a ella), ni puede coadyuvar a su restablecimiento en la actualidad, pues no ostenta la calidad de cabildante.

Por último, de los elementos de juicio aportados por los intervinientes en sede de revisión, se extrae que aquella señora ha presentado cuando menos otras dos solicitudes ante los cabildantes y la gobernadora de la comunidad para el año 2019, mismas que fueron objeto de discusión en otro trámite constitucional ya definido, previamente. En esa medida, la Sala no pudo advertir la necesidad de efectuar la vinculación pretendida pues, a primera vista, la señora Alape no tiene ningún interés en el asunto concreto y puntual que se debate en el expediente de la referencia.

Inmediatez¹¹⁶

15. Esta Corporación ha resaltado, que de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad¹¹⁷. Sin embargo, la Corte también ha sido consistente al señalar que debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales¹¹⁸. Este requisito pretende que exista “*una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho (...) vulnerador de los derechos fundamentales*”¹¹⁹. Lo anterior busca preservar la naturaleza de la acción de tutela, concebida como un remedio urgente que pretende la protección efectiva y actual de los derechos invocados¹²⁰.

Correlativamente, se desvirtúa la urgencia de la intervención del juez de tutela, cuando el accionante deja pasar el tiempo sin enfrentar el perjuicio que dice sufrir sobre sus derechos fundamentales, sin ninguna justificación. En este evento ni siquiera él, como titular de los derechos, reconoce el carácter apremiante de la situación en la que se encuentra¹²¹. Por ende, este presupuesto, en últimas, implica un juicio sobre la diligencia del accionante al reclamar la protección constitucional.

16. En el caso concreto, es preciso recordar que los accionantes presentaron la petición el 11 de agosto de 2020. Esta fue resuelta negativamente mediante escrito firmado el 24 de agosto de ese mismo año por algunos de los miembros del cabildo elegido para el periodo 2019. Menos de un mes después de tal negativa, específicamente el 11 de septiembre de 2020, los accionantes promovieron este trámite constitucional. Por ende, es dable concluir que los interesados actuaron dentro de un término razonable para la defensa del derecho fundamental que reivindicaban, se comportaron en forma diligente y, por ese motivo, el principio de

¹¹⁶ Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-345 de 2018 y T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁷ Sentencia SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹¹⁸ Sentencia T-038 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁹ Sentencia SU-241 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁰ Sentencia T-091 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹²¹ Sentencias T-996A de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1013 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-889 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

inmediatez se encuentra satisfecho.

Subsidiariedad¹²²

17. Por último, es preciso señalar que la utilización de la acción de tutela como mecanismo orientado a la defensa de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por una autoridad o un particular, es excepcional. El Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que solo procede la tutela cuando “*el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*”. De manera tal que la procedencia de la acción se encuentra condicionada por el principio de subsidiariedad, bajo el entendido de que no puede desplazar, *prima facie*, los recursos ordinarios o extraordinarios de defensa¹²³, a menos de que estos no sean idóneos para proteger los derechos fundamentales alegados o exista un perjuicio irremediable por contener. De allí que, en términos generales, “*se afirme, que la tutela no es un medio adicional o complementario*”¹²⁴ de protección.

La inobservancia de este principio es causal de improcedencia del amparo, de conformidad con el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991¹²⁵, declarado exequible en la **Sentencia C-018 de 1993**¹²⁶. De manera tal que, la consecuencia de la existencia de otro medio de defensa judicial es que el juez constitucional no pueda entrar a discernir el fondo del asunto planteado.

18. Ahora bien, el artículo 246¹²⁷ de la Constitución dispone que las autoridades de los pueblos indígenas están facultadas para ejercer funciones jurisdiccionales en el marco de su territorio, con arreglo a sus usos y costumbres, y a las normas rectoras de su dinámica interna. Por lo tanto, el examen sobre la existencia de los mecanismos de defensa judicial, cuando se trata de reivindicaciones que podrían ventilarse ante las autoridades judiciales tradicionales, por tratarse de desencuentros entre las autoridades y/o institucionales tradicionales y los miembros de la comunidad, exige verificar que, para resolver la disputa, en el seno de la jurisdicción indígena no exista un mecanismo al que los accionantes puedan acudir en el esquema de su derecho propio. Lo anterior, en la medida en que el principio de subsidiariedad resguarda las competencias de otros jueces, entre los cuales se encuentran aquellos que administran justicia en los territorios indígenas.

19. Así las cosas, una vez revisado el reglamento interno de la parcialidad indígena, para la Sala es claro que este no consagra un mecanismo jurisdiccional para resolver las controversias que surjan en relación con la negativa de una autoridad tradicional

¹²² Apartado sustentado en las consideraciones de la Sentencia T-281 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²³ Sentencia T-480 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹²⁴ Sentencia T-106 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹²⁵ “Artículo 6°. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante (...) Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización”.

¹²⁶ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁷ Constitución Política de 1991. “Artículo 246. Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.”

a suministrar información o documentos. Dicho reglamento da cuenta de las autoridades e instituciones tradicionales, sus miembros, su organización y sus objetivos, como también de las faltas (leves y graves) en que puede incurrir un comunero, junto con las respectivas sanciones. No prevé, sin embargo, un mecanismo jurisdiccional para enfrentar una negativa a suministrar información. En esa medida, la acción de tutela es el mecanismo principal con el que cuentan los actores ante la ausencia de medios jurisdiccionales en la comunidad, al interior de la cual no existe un medio judicial que permita abordar el presente asunto.

Sumado a lo anterior, pese a que en el auto del 14 de abril de 2021 se le ofició a la comunidad indígena para que especificara si contaba con un mecanismo semejante al interior de la organización étnica, la comunidad no hizo ninguna manifestación al respecto. Lo anterior, permite suponer que no lo hay, pues en virtud de las intervenciones efectuadas en marco de este trámite constitucional ninguna de las autoridades tradicionales reclamó la competencia para definir el asunto, en especial porque los intervinientes fueron miembros del cabildo que, conforme el reglamento interno según quedó anotado previamente, tienen facultades para impartir justicia al interior de la comunidad.

20. A causa de todo lo considerado hasta este punto y en vista de la satisfacción de los requisitos de procedencia de esta acción de tutela, la Sala pasará a considerar el fondo del asunto que se estudia.

Asunto objeto de revisión y el problema jurídico por resolver

21. Para puntualizar el debate, es importante recordar que los actores reivindican el derecho de petición por considerar que la solicitud que ellos radicarón en forma escrita el 11 de agosto de 2020, dirigida a los cabildantes del año 2019 no fue resuelta. Si bien los destinatarios se manifestaron sobre ella el 24 de agosto y el 30 de septiembre siguiente, los actores consideran que no hay una respuesta de fondo y que la misma fue evasiva, dado que ellos manifestaron que era preciso acudir a la Asamblea General para definirla. Al respecto, los cabildantes alegaron que la respuesta se emitió de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, mismos que imponen que las peticiones sean orales y se presenten a la Asamblea General, organismo encargado de tramitarla y definirla; sobre todo en la medida en que sobre los actores pesa una sanción previamente impuesta, que implica un análisis más cauteloso de sus solicitudes. Destacaron que las medidas de aislamiento para contener la pandemia asociada a la propagación del COVID-19, en 2020 incidieron en que dicha asamblea no haya sido desarrollada hasta el momento de la interposición de la acción.

Los jueces de instancia concedieron el amparo. Para ellos, la autonomía de las comunidades indígenas no puede oponerse a los derechos fundamentales de quienes las conforman. Al abordar el asunto, los funcionarios judiciales analizaron el reglamento interno de la comunidad y, con respecto a él, concluyeron que no cuenta con un procedimiento claro para tramitar peticiones desde el punto de vista de sus usos y costumbres, por lo que era pertinente aplicar las reglas generales (mayoritarias) en materia de derecho de petición, como finalmente lo hicieron. En consecuencia, le ordenaron a la gobernadora del grupo étnico de 2019, que

respondiera la solicitud (sin especificar la forma, oral o escrita en que debía hacerlo).

22. Conforme a lo anterior, la Sala debe resolver si ¿los cabildantes accionados vulneraron el derecho de petición de los actores al contestar la solicitud de entrega de información sobre la gestión y el manejo de recursos de la comunidad, en el sentido de insistir en que es propio de los usos y costumbres de la comunidad indígena, que ese tipo de solicitudes se presenten ante la Asamblea General, de forma oral, y sean resueltas por ella y reivindicar así, su derecho a la autonomía indígena?

Para resolver ese asunto, la Sala estudiará el carácter pluralista y multicultural del Estado colombiano, en función de la garantía de la autonomía de los pueblos indígenas y, al hacerlo, precisará los derechos de las comunidades y de sus miembros. En este aspecto enfatizará en la dimensión interna de la autodeterminación y en sus límites constitucionales; además referirá los criterios interpretativos para establecer la viabilidad y el alcance de la intervención del juez de tutela en la dinámica de un grupo étnico. Luego de ello, abordará el derecho de petición en las comunidades étnicas. Y finalmente, con fundamento en ello, resolverá el caso concreto.

Pluralismo, multiculturalidad y autonomía indígena¹²⁸

23. Los procesos de universalización de los derechos humanos, inspirados en un “*abstracto sujeto hombre*”¹²⁹, han sido complementados filosófica e históricamente, con el reconocimiento de la heterogeneidad¹³⁰ y la diferencia. Comoquiera que en el marco estatal convergen multiplicidad de capacidades¹³¹, visiones, tradiciones y percepciones de mundo, se ha considerado en el proceso de especificación de los derechos, que existen situaciones y calidades particulares de todos los sectores y grupos sociales¹³², que dan cuenta de la existencia de una gran diversidad, que debe ser reconocida y apreciada.

Un Estado pluralista, como el que el constituyente adoptó en Colombia desde 1991, se caracteriza por la coexistencia armónica de la diferencia. Identifica la necesidad de que las garantías constitucionales se generalicen y se apliquen en favor de todos los asociados, y admite que, para lograrlo, es necesario tener en cuenta las circunstancias particulares, en especial, las de los sectores más vulnerables. La pluralidad trasciende la convicción de la existencia de multiplicidad de visiones y percepciones de mundo en un mismo espacio-tiempo, y promueve la necesidad de la armonía entre ellas y de que todas sean permeadas por la institucionalidad. Lo anterior con la finalidad de que participen de forma efectiva y empoderada¹³³ en la configuración, y en el desarrollo de los fines y valores estatales.

¹²⁸ Consolidado a partir de las consideraciones de las Sentencias T-281 y T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁹ BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Editorial Sistema. Madrid, 1991. p. 110.

¹³⁰ HOBBSAWN, Eric. Naciones y nacionalismos desde 1780. Crítica. Barcelona, 1992. p. 42 y 197.

¹³¹ Sentencia T-629 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³² BOBBIO, Norberto. El tiempo de los derechos. Editorial Sistema. Madrid, 1991.

¹³³ Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

24. Todas las diferencias deben armonizarse al punto en que la institucionalidad las cobije, proteja y convoque. De tal manera que aquellas puedan aportar, en el proceso de construcción democrática de la sociedad y del Estado. Ello significa que el aparato estatal está en la obligación de evitar la discriminación, directa¹³⁴ o indirecta¹³⁵, contra sujetos que se distingan a sí mismos de otros a partir de identidades históricamente menospreciadas. A su vez, debe diseñar mecanismos de política pública destinados a superar o aminorar los efectos de la desigualdad material que enfrentan esos grupos, respecto del resto de la sociedad¹³⁶. También a potenciar su participación y la conservación de los intereses y esquemas en los que se funda su diferencia.

25. Entre las distintas apreciaciones y sentidos de mundo que circulan en la sociedad y que han sido infravalorados en el curso de la historia, se encuentran aquellas que están atadas a una cosmovisión derivada de la cultura y de las tradiciones de las comunidades tribales. Estas se distinguen en cuanto sus percepciones y prácticas, de aquellas que comparten la mayoría de los miembros de la sociedad.

Esa relación de contraste, entre las cosmovisiones étnicas y culturales, ha sido abordada en función de tres modelos¹³⁷. El primero de ellos fue el de la *asimilación*, conforme al cual la heterogeneidad implicaba que los grupos minoritarios abandonaran las costumbres propias y se plegaran a las mayoritarias. El segundo, es conocido como el *crisol de culturas*¹³⁸, en el que las diferencias culturales se desvanecían con su intercambio, en la medida en que se propiciaban escenarios en los que las visiones se mezclaban, hasta conformar nuevas perspectivas culturales, distintas a las originarias.¹³⁹ Estas dos formas de tratar la diferencia, se estructuraban en pro de la homogenización de las culturas y en función del esfuerzo del grupo minoritario por responder a un contexto marcado por las mayorías culturales, incluso con el sacrificio de sus particularidades.

Por el contrario el multiculturalismo, como el tercero de aquellos modelos, se caracteriza porque *“las diferentes culturas étnicas coexisten por separado en términos de igualdad, pero participan en la vida política y económica general de la sociedad”*¹⁴⁰, en conjunto. Esta visión implica que la identidad étnica ya no debe quedarse como un asunto privado, al que es posible renunciar (como en los paradigmas anteriores), sino como un elemento con la potencialidad de influir en la esfera de lo público, en la democracia y en la construcción del Estado, a partir del intercambio de dos o más cosmovisiones. La diferencia étnico-cultural entre los grupos minoritarios y la cultura mayoritaria, asumida a partir de esta última concepción deriva en una apuesta por la coexistencia respetuosa de varios esquemas culturales.

¹³⁴ Ibid. “por las cuales se coarta o excluye a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio”.

¹³⁵ Sentencia T-291 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez. “aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado”.

¹³⁶ Sentencia T-629 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹³⁷ GIDDENS, Anthony y SUTTON, Philip W. Conceptos esenciales de Sociología. Alianza editorial. Madrid, 2017. p. 773.

¹³⁸ Según la traducción de GIDDENS, Anthony y SUTTON, Philip W. Conceptos esenciales de Sociología. Alianza editorial. Madrid, 2017. p. 773.

¹³⁹ GIDDENS, Anthony y SUTTON, Philip W. Conceptos esenciales de Sociología. Alianza editorial. Madrid, 2017. p. 773 y 774.

¹⁴⁰ Ídem.

26. Tales diferencias culturales han sido abordadas por la Constitución. Desde una perspectiva étnica, los artículos 7° y 70 superiores fijaron el deber estatal de reconocer y resguardar la diversidad. Esta perspectiva significa aceptar, respetar y promover la variedad de cosmovisiones y la multiplicidad de formas de percibir, pensar y actuar en la sociedad¹⁴¹. En tal sentido, el texto constitucional propende por que aquellas convivan y sean “*reconocidas, apoyadas y protegidas por el Estado*”¹⁴², para la consolidación del proyecto democrático que inició en 1991. En esa medida, el Estado plural y multicultural implica un ejercicio de reconocimiento de los grupos minoritarios y de su dignidad, como participantes legítimos en la dinámica social, en pro de su “*respeto cultural*”¹⁴³.

27. No obstante, se trata de un respeto y garantía que ofrece retos. De hecho, entre los grupos históricamente discriminados en Colombia, se encuentran las comunidades indígenas. El devenir histórico del Estado generó un estigma sobre sus formas de vida, usos y costumbres¹⁴⁴. Como consecuencia de ello, la Corte ha reconocido una protección constitucional reforzada en relación con las minorías étnicas, tanto en relación con las comunidades como de las personas que la integran, todos sujetos de especial protección constitucional¹⁴⁵, dada “(i) *la existencia de patrones aún no superados de discriminación, que afectan a los pueblos y [a] las personas étnicamente diversas; (ii) la presión que la cultura mayoritaria ejerce sobre sus costumbres, su percepción sobre el desarrollo y la economía o, en términos amplios, su modo de vida bueno (usualmente denominado cosmovisión); y (iii) la especial afectación que el conflicto armado del país ha generado en las comunidades indígenas y otros grupos étnicamente diversos, entre otros motivos, por el despojo o uso estratégico de sus tierras y territorios*”¹⁴⁶.

Derechos de las comunidades étnicas y de sus miembros¹⁴⁷. ***La autodeterminación de los pueblos indígenas***

28. Los mandatos constitucionales previamente descritos, apuntan al reconocimiento de la variedad de “*universos de sentido*”¹⁴⁸ y a la necesidad de la coexistencia de las cosmovisiones presentes en el territorio nacional. No obstante, en la práctica, su confluencia suscita conflictos inter e intra étnicos, a causa del encuentro entre dos o más visiones y percepciones sobre el mundo.

Los primeros, caracterizados por los desencuentros entre esquemas de pensamiento y organización de culturas diferentes, han llevado a la consolidación de garantías

¹⁴¹ Sentencia T-380 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁴² Sentencia T-568 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁴³ FRASER, Nancy. *¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista*. New left review, 2000, vol. 1, pp. 126-155. Para la autora, la falta de respeto como uno de los componentes de la injusticia cultural, consiste en “*ser difamado/a o despreciado/a de manera rutinaria por medio de estereotipos en las representaciones culturales públicas y/o en las interacciones cotidianas*”, que compromete la forma en que el mismo grupo minoritario afectado se percibe a sí mismo.

¹⁴⁴ Sentencia T-154 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) en referencia a un análisis histórico y antropológico sobre la conformación de la ciudadanía en Colombia se consultó a SERNA, Adrián. *Ciudadanos de la geografía tropical. Ficciones históricas de lo ciudadano*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, 2006. p. 244).

¹⁴⁵ Sentencia SU-097 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁴⁶ Sentencia SU-217 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁴⁷ Consolidado a partir de las consideraciones de la Sentencia T-281 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁸ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. “*Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos*”. En: *El otro derecho*, 2002, N°28, p. 59-83.

externas¹⁴⁹ en favor de los valores tradicionales de los grupos étnicos minoritarios. Aquellos adquieren la forma de derechos diferenciados¹⁵⁰ o especiales en función de la pertenencia cultural¹⁵¹, justificados en la insuficiencia de los derechos universales para responder, en los escenarios cotidianos, a la situación social e histórica de las comunidades tribales¹⁵² y a su dignidad.

Los segundos, han propiciado un conjunto complementario de medidas de protección internas, materializadas en el seno de los conglomerados étnicos y previstas en favor de sus miembros. Se presentan en la forma de límites¹⁵³ u orientaciones de la autonomía, y de las potestades políticas y administrativas de sus autoridades. Tales limitaciones provienen de los postulados constitucionales, y reivindican la naturaleza unitaria del Estado colombiano, siempre en el marco de la multiculturalidad. Usualmente, se origina por controversias en el seno de la colectividad y como consecuencia de reivindicaciones ligadas a garantías *ius fundamentales* respecto de la conducta de las autoridades étnicas. Estas, aunque autónomas, se encuentran regidas por la Carta y no pueden desconocerla.

29. De conformidad con la **Sentencia C-882 de 2011**¹⁵⁴, entre las facultades de los grupos tribales están las de preservar, practicar, difundir y reforzar sus valores y tradiciones sociales, culturales, religiosas y espirituales, así como sus instituciones, bien sean políticas, jurídicas, sociales y culturales, entre otras. Lo anterior, a partir de un modo de vida según su propia cosmovisión cultural, fundado en mecanismos internos previstos en su organización, como garantía de la posibilidad material y, no ilusoria, de conservar sus esquemas axiológicos, creencias y tradiciones, a partir de un diálogo e intercambio cultural por el que propendió el Constituyente. Las prerrogativas asociadas a la pervivencia de las comunidades indígenas no solo garantizan sus derechos diferenciales, sino que implican un esfuerzo por asegurar su existencia y reconocimiento cultural y, de ese modo, el proyecto multicultural del Estado.

La protección de la pluralidad cultural es un objetivo constitucional que supone que *“las comunidades que no ostentan los valores culturales y sociales de la sociedad mayoritaria puedan ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo con su propia manera de ver el mundo. Ello implica que (...) puedan expresarse y autodeterminarse de acuerdo con su cosmovisión cultural dentro y fuera de sus territorios”*¹⁵⁵ (énfasis fuera del texto original).

30. En consecuencia, **el derecho a la autonomía o a la autodeterminación** de los pueblos tribales se refiere a la capacidad que tienen para definir sus asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos. Dicha actividad la realizan en

¹⁴⁹ KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996, p. 58.

¹⁵⁰ KYMLICKA, Will et al. *Cosmopolitismo: Estado-nación y nacionalismo de las minorías*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.

¹⁵¹ BORRERO GARCÍA, Camilo. La cultura como derecho: acertijos e interrogantes. *Derechos culturales*, p. 185.

¹⁵² KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996, p. 17.

¹⁵³ Ídem. Se usa el término límites, para diferenciar el concepto del de “restricciones internas” presentado por el autor, que consiste en la protección de la colectividad, mediante las restricciones a las libertades individuales dentro de él.

¹⁵⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. También lo destacó la Sentencia T-444 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵⁵ Sentencia T-778 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

consonancia con su cosmovisión. La colectividad y sus miembros deben contar con posibilidades efectivas para preservar su identidad étnica, en el marco de la Constitución, de modo que los cambios y las transformaciones en su dinámica propia provengan de su interior y no surjan de injerencias de otros sistemas culturales que le sean ajenos. Su ejercicio asegura la pluralidad, en tanto hace posible la salvaguarda de las diferencias y la gestión multicultural de la diversidad, en el marco de un Estado unitario regido por los mandatos superiores.

Este derecho tiene tres ámbitos de protección interconectados y complementarios entre sí¹⁵⁶. El primero es el *externo*, en virtud del cual se reconoce el derecho de las comunidades, como sujetos colectivos, a participar en las decisiones que les afectan mediante la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, o a través del ejercicio del derecho a la consulta previa o la necesidad de la obtención del consentimiento previo libre e informado, de conformidad con el nivel de impacto de la decisión o la medida que pueda afectarlos¹⁵⁷. El segundo es la *participación política* de las comunidades en el Congreso. El tercero es *el ámbito interno*, que implica la posibilidad de que dentro del grupo étnico surjan, se conserven o se modifiquen las formas de gobierno y la colectividad logre autodeterminar sus dinámicas sociales, políticas, económicas, culturales y espirituales.

Sobre esa base, al Estado le está vedado intervenir en las decisiones de los pueblos indígenas¹⁵⁸, so pena de anular su autonomía, su identidad cultural y, con ellas, el carácter plural y multicultural del Estado. Sin embargo, estas garantías constitucionales no pueden leerse como facultades absolutas y, en caso de conflicto con los derechos deben ser armonizadas y, en ocasiones, pueden ceder en relación con otras normas superiores¹⁵⁹.

La autonomía indígena en su dimensión interna. Sus límites constitucionales

31. La autonomía interna de las comunidades indígenas propende porque sean ellas las directoras y previsoras de su propio curso histórico. Implica que, adentro del grupo étnico se dispongan medios de organización y mecanismos de convivencia propios, que surjan de una gestión endógena de las relaciones sociales y, de ese modo, respalden aquel fin. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de que esos parámetros de interacción social materialicen los valores y postulados asociados a la cosmovisión y a los esquemas culturales autóctonos, sin injerencia ilegítima de otras percepciones de mundo.

32. Cualquier juicio sobre la autonomía de los grupos tribales implica el reconocimiento de la diferencia y del pluralismo cultural, con el propósito de no implantar los valores culturales mayoritarios, algo que puede ocurrir cuando estos se convierten en el eje de medición de las costumbres que le son ajenas. De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia ha destacado la necesidad de que la

¹⁵⁶ Sentencias T-973 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo); T-973 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); y T-650 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁵⁷ SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

¹⁵⁸ Sentencia T-979 de 2006. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁵⁹ Sentencia T-466 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y T-080 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

autonomía indígena y sus límites se consideren a partir de las especificidades culturales¹⁶⁰. En tal sentido, es imperioso consultar las particularidades de la “*organización social, política y jurídica de la comunidad en cuestión para resolver*”¹⁶¹ cualquier asunto relacionado con su autonomía; de lo contrario, es posible incurrir en “*formas de violencia cultural*”¹⁶², que comprometan la existencia de los grupos tribales.

33. Cabe destacar que, en cada uno de los miembros de una comunidad tribal, individualmente considerados, confluyen dos calidades. La primera es la de titulares de derechos étnicos y diferenciales, debido a su pertenencia a la colectividad cultural. La segunda, es la condición de ciudadanos colombianos, en virtud de la cual también les asisten los derechos fundamentales plasmados en la Constitución¹⁶³.

Estos últimos pueden ser reivindicados, no solo ante agentes externos a la comunidad, sino también respecto de las autoridades indígenas. En cualquier caso, la supremacía constitucional, consagrada en el artículo 4° superior, implica que las relaciones entre las autoridades tribales y los miembros de la comunidad estén mediadas, no solo por el derecho propio, sino además por las normas superiores que les son exigibles, con un enfoque diferencial.

34. Visto ello así, es posible hablar de la existencia de límites al ejercicio de la autonomía de los grupos étnicos. El primero de ellos, está orientado por la necesidad de que, cuando el caso concreto lo permita, se armonicen y complementen los usos y costumbres tradicionales, con las disposiciones del ordenamiento mayoritario.

Además, las restricciones a la autonomía solo pueden derivar de aquellas prácticas que hacen incompatibles ambos sistemas normativos, al ser intolerables¹⁶⁴ de conformidad con el texto superior y con los derechos fundamentales que tienen carácter intangible. La Corte ha reconocido enfáticamente que existen visiones no admisibles, cuando está comprometido “*el derecho a la vida (...) las prohibiciones de la tortura (...) y la esclavitud (...) y [la] legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas*”¹⁶⁵. No obstante, ha establecido la necesidad de que cualquier visión cultural, sea compatible con el núcleo de cada una de las garantías *ius fundamentales*¹⁶⁶.

Uno de los objetivos de la imposición de límites a la autonomía de las comunidades indígenas y de su ejercicio por parte de las autoridades tradicionales, es la contención del ejercicio arbitrario del poder¹⁶⁷. Este se impide cuando los

¹⁶⁰ Sentencia T-201 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶¹ Sentencia T-001 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁶² Sentencia T-201 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶³ Sentencia SU-510 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa ocasión, la Corte estudió el caso de unos indígenas evangélicos a quienes las autoridades de su comunidad étnica les prohibieron practicar y profesar este credo religioso, por oponerse a la cosmovisión y religión del pueblo indígena. En esa providencia, se destacó que “*en el caso del indígena confluyen, en términos originarios, dos títulos de pertenencia: uno nacional, que lo hace sujeto activo de todos los derechos constitucionales y, otro comunitario, que le brinda la oportunidad de desarrollarse en su comunidad de origen*”.

¹⁶⁴ Sentencia T-300 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁶⁵ Sentencia T-201 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶⁶ Sentencia C-463 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁶⁷ Sentencias T-523 de 1997 y T-349 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz, en ambos casos.

dignatarios de la comunidad y las instituciones que operan al interior de las mismas se orienten hacia el respeto de aquello que resulta definitorio de los derechos del ser humano. La **Sentencia T-201 de 2016**¹⁶⁸ aseguró, a su vez, que *“la Sentencia T-514 de 2009, y de manera mucho más reciente la Sentencia C-463 de 2014, han concluido que existen dos límites claros a la autonomía de las comunidades indígenas: (i) en primer lugar un núcleo duro de derechos humanos, junto con el principio de legalidad, y (ii) los derechos fundamentales mínimos de convivencia, cuyo núcleo esencial debe mantenerse a salvo de actuaciones arbitrarias”*. El desconocimiento de estos límites genera una contradicción insalvable con la Constitución y con las garantías que tienen las personas al interior de la comunidad.

35. Ahora bien, la contradicción entre los valores de las comunidades étnicas y las previsiones asociadas al núcleo de los derechos fundamentales, en la práctica, ha representado el surgimiento de conflictos entre los miembros de las comunidades indígenas y, un desafío para el juez de tutela. Para hacerle frente sin menguar la autonomía indígena, la existencia y la cohesión interna de los grupos tribales, y el sentido pluricultural de la norma superior, la Corte ha diseñado criterios de interpretación en los que se apoya para adoptar una determinación en relación con un caso concreto.

36. El punto del debate constitucional está en determinar la viabilidad y el alcance de la intervención del funcionario judicial en la dinámica del grupo étnico, para resguardar los derechos fundamentales de las personas que lo componen, sin menoscabar la autonomía, y comprometer la existencia cultural de la colectividad¹⁶⁹.

Para resolverlo en la práctica, es importante recordar que las decisiones adoptadas por una comunidad indígena, como cualquier otra autoridad, pueden suponer, válida y legítimamente, la restricción de derechos fundamentales. Entonces, no toda controversia entre las comunidades indígenas y sus integrantes por la afectación de aquellos puede ser dirimida por el juez de tutela. Por el contrario, su intervención debe ser proporcional y razonable para armonizar los derechos y la multiculturalidad que impone el texto superior.

37. Con ese objetivo la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁷⁰ ha dispuesto varios parámetros de interpretativos, recogidos en tres principios:

- a) Maximización de la autonomía de las comunidades indígenas.** Implica que la intervención de las autoridades estatales (entre las cuales está el juez de tutela) en las relaciones puramente internas de la colectividad es excepcional. Solo resulta admisible en los eventos en los que la autonomía indígena esté en tensión con un bien de mayor jerarquía, como puede serlo el derecho a la vida, la integridad personal, la prohibición de tortura y la servidumbre, como también el principio de legalidad, asumido desde el punto de vista de la *“predictibilidad de las decisiones”*¹⁷¹.

¹⁶⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁶⁹ Sentencia T-1253 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷⁰ Sentencias como la T-349 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-523 de 1997 (Carlos Gaviria Díaz); y la T-201 de 2016. (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁷¹ Sentencia T-201 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

Cuando a partir de esa verificación la intervención es indispensable, las medidas por adoptar deben ser aquellas que maximicen la autonomía indígena o sean las menos lesivas para ella. Esta valoración implica el entendimiento de las especificidades culturales que están en juego. Las potestades del juez de tutela deben enfocarse únicamente en aquello constitucionalmente intolerable¹⁷².

- b) Mayor autonomía para resolver conflictos internos.** Principio que sugiere que la existencia de un conflicto en el seno de la comunidad indígena implica mayor respeto por su autonomía y mayores restricciones a la intervención judicial. Esta debe estar condicionada al agotamiento de todos los recursos internos disponibles para tramitar las diferencias entre sus miembros¹⁷³.
- c) A mayor conservación mayor necesidad de diálogo intercultural.** Por ende, la persistencia y el mantenimiento de los valores tradicionales en un grupo étnico debe resguardarse de manera especial, mediante el diálogo respetuoso, cuando aquel no ha tenido que enfrentar de la misma manera que otros, los desafíos de la aculturación y asimilación al punto en que se ha mantenido apartado de otras culturas por mucho tiempo. En esos eventos, se refuerza especialmente la necesidad de *“establecer un diálogo horizontal y respetuoso entre la cultura occidental y la comunidad indígena”*¹⁷⁴. La **Sentencia T-010 de 2015** resaltó que este principio no constituye *“una licencia que permite a los jueces proteger la autonomía de las comunidades indígenas de manera directamente proporcional a su grado de aislamiento [...] pues es claro que la pérdida de ciertos aspectos de la vida tradicional no acarrea necesariamente una disminución de la capacidad para decidir sobre asuntos fundamentales de la vida comunitaria”, por el contrario, implica que en los casos de comunidades en los que exista un alto grado de conservación, la justicia ordinaria debe actuar de forma ‘prudente e informada por conceptos de expertos’”*.

En relación con estas pautas de interpretación de la autonomía indígena, cabe destacar que la existencia de una tensión entre ella y los derechos fundamentales de los miembros del grupo amerita un ejercicio que, en cualquier caso, dará mayor énfasis y relevancia a la autonomía, a causa del mandato que le impone al juez de tutela su maximización.

¹⁷² Sentencia T-010 de 2015. En ella se precisó: *“Este principio fue planteado por primera vez en las sentencias T-254 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-349 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz), y ha sido reiterado en numerosas oportunidades como el criterio esencial para el estudio de casos relacionados con la autonomía de las comunidades indígenas. En la T-349 de 1996 expresó la Corporación: ‘... el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales citadas, y considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, la de la minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía’. En la sentencia SU-510 de 1998, señaló la Corporación: “En la esfera de las libertades, las soluciones dadas por la Corte a los problemas a que da lugar su ejercicio se han resuelto dentro de una línea que privilegia su máximo despliegue posible (principio pro libertate), también la doctrina de la Corte se ha inclinado por maximizar su radio de acción, claro está, dentro de los límites trazados por la Constitución (principio pro communitas)”*”.

¹⁷³ Ídem. Además, las sentencias T-254 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-349 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), SU-510 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-463 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-010 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez) y T-201 de 2016. (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁷⁴ Sentencia T-201 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.

El derecho de petición en las comunidades indígenas

38. El derecho de petición es una garantía consagrada en el artículo 23 del texto constitucional¹⁷⁵. Según esa norma superior, cualquier persona tiene la posibilidad de formular peticiones respetuosas a las autoridades y estas deben contestarlas con prontitud.

39. En relación con los desarrollos jurisprudenciales que ha tenido el derecho de petición en controversias suscitadas en la cultura mayoritaria, esta Corporación¹⁷⁶ lo ha entendido como una facultad que asiste a toda persona en el territorio colombiano¹⁷⁷ para promover solicitudes –escritas o verbales¹⁷⁸, últimas que sin embargo serán documentadas¹⁷⁹–, en forma respetuosa¹⁸⁰ a las autoridades, o los particulares, y de esperar del destinatario una respuesta oportuna, congruente y completa en relación con lo pedido¹⁸¹. Adicionalmente, se ha concebido que para efecto de que la petición se entienda contestada, la misma debe ser notificada a quien la planteó¹⁸². La Corte ha destacado que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia, de la respuesta favorable a lo solicitado¹⁸³. De tal manera, se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello.¹⁸⁴

Cabe destacar que el derecho fundamental de petición, concebido en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, es una herramienta de participación ciudadana, de control político y social. También es un instrumento de retroalimentación de la gestión administrativa que permite coadyuvar al logro de los fines y a la materialización de los principios constitucionales y de los demás

¹⁷⁵ “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

¹⁷⁶ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

¹⁷⁷ Sentencia C-818 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁷⁸ En principio la posibilidad de ejercer el derecho de petición en forma verbal deriva de la inexistencia de norma estatutaria que restringiera su uso (Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). “La ausencia de norma jurídica - legal, reglamentaria o estatutaria - que obligue a la peticionaria a presentar en forma escrita la solicitud de afiliación a la entidad demandada, le resta fuerza y validez a la argumentación del juez de tutela, quien estima improcedente la interposición de la acción de tutela por no haberse dado a la autoridad la oportunidad de pronunciarse sobre la solicitud de inscripción. La tendencia racionalizadora de la actividad estatal, que propugna la formalización de los asuntos que se suscitan entre el Estado y los particulares, debe ser morigerada, en lo posible, con la posibilidad constitucional y legal de ejercer verbalmente o por escrito el derecho fundamental de petición conforme cabe esperar del estado social de derecho y de la consideración de los funcionarios como servidores públicos, amén de que el principio de la buena fe ampara, en principio, salvo norma positiva en contrario, la invocación verbal de petición.”). Tras la expedición de la Ley 1755 de 2015, la solicitud verbal quedó legalmente consagrada como una de las modalidades del ejercicio del derecho de petición, en el entendido de que debe haber constancia de aquella.

¹⁷⁹ Ley 1755 de 2015. Artículo 1, primer inciso (cita parcial). “Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.”

¹⁸⁰ Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez

¹⁸¹ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Al respecto se ha destacado que que es necesario que la respuesta sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado, de modo que lo atienda en su totalidad; y, consecuente con el trámite que la origina, cuando se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

¹⁸² Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸³ Sentencias T-242 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-510 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); T-867 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos); C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez); y T-058 de 2018 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

¹⁸⁴ Sentencias C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez) y C-007 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

derechos fundamentales¹⁸⁵. En relación con este último aspecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho de petición tiene un “*carácter instrumental*”¹⁸⁶ y un papel trascendental en la democracia participativa.

40. Respecto del derecho de petición cuando este es ejercido por personas indígenas, pueden distinguirse dos situaciones en la jurisprudencia constitucional. Estas se clasifican en función de la naturaleza y la identidad cultural del destinatario de la solicitud.

40.1. La primera situación es aquella en la cual los miembros de una comunidad, o esta a través de sus autoridades propias, formulan una petición dirigida a una entidad o funcionario del orden mayoritario, o a un particular de la cultura occidental, y reclaman su respuesta por vía de tutela.

Al pronunciarse sobre ese tipo de circunstancias, en una vasta línea jurisprudencial, la Corte Constitucional ha establecido la importancia que tiene el derecho de petición en la consolidación de un intercambio cultural respetuoso, en la medida en que se torna en un elemento de diálogo entre distintas concepciones de mundo¹⁸⁷. Además, al valorar la lesión al derecho de petición en los casos concretos, ha optado por aplicar los desarrollos legales y jurisprudenciales previstos en el seno de la cultura mayoritaria¹⁸⁸.

La **Sentencia T-567 de 1992**¹⁸⁹ se refirió a una solicitud de amparo promovida por el cabildo de la parcialidad indígena de La Paila (Cauca) contra el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (en adelante, INCORA). La comunidad consideró que entre los derechos comprometidos por esa entidad estaba el derecho de petición, pues no respondió una solicitud sobre la titulación de sus territorios. En esa oportunidad la Corte destacó que “*si transcurren los términos que la ley contempla sin que se obtenga respuesta alguna de la administración, el derecho de petición resulta desconocido por cuanto no se cumple el mandato constitucional de la prontitud en la contestación oficial al peticionario*”. En esa medida, empleó exclusivamente las normas superiores para la definición de la controversia.

Tiempo después, la **Sentencia T-079 de 2001**¹⁹⁰ estudió la acción de tutela interpuesta por el gobernador del Resguardo Indígena de Quizgó (Silvia, Cauca) contra el INCORA, para la protección de los derechos de petición y propiedad colectiva. Sobre el derecho de petición se estableció que la entidad pública tomó un tiempo irrazonable (13 meses) para responderle a la autoridad indígena, con la excusa de la complejidad del asunto, sin que ello fuera admisible.

La **Sentencia T-801 de 2012**¹⁹¹ amparó los derechos de dos docentes de la etnia

¹⁸⁵ BERMUDEZ SOTO, Jorge y MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2008, N°31, pp.439-468.

¹⁸⁶ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸⁷ Sentencia T-154 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸⁸ Sentencias T-357 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger) y T-058 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹⁸⁹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁹⁰ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁹¹ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Pijao, que reclamaron la contestación de una petición que formularon con destino a la Gobernación del Tolima por haber superado el término para resolverla. La Corte en esa oportunidad valoró la petición y su contestación en términos de su “*efectividad, congruencia, eficacia y oportunidad*”. Aplicó así, los parámetros generales descritos en el fundamento jurídico 36 de esta providencia. En igual sentido, la **Sentencia T-288A de 2016**¹⁹² estableció la necesidad de que las peticiones presentadas por las comunidades indígenas tengan una respuesta de fondo, oportuna y congruente con lo solicitado, y que además sea notificada.

En la **Sentencia T-397 de 2018**¹⁹³ se valoró la tutela promovida por el gobernador del Resguardo Indígena *AWÁ el Sande* contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Fundación “*Un Mundo Sin Fronteras*”. En esa oportunidad, se determinó que la primera entidad comprometió el derecho de petición inobservar las reglas jurisprudenciales que fijan el alcance general y las garantías asociadas a él. De igual forma, la **Sentencia T-367 de 2019**¹⁹⁴ estudio el caso de representantes indígenas que le solicitaron medidas de protección a la Unidad Nacional de Protección, al Ministerio del Interior, a la Dirección General de la Policía Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional, sin obtener respuesta. En esa oportunidad con arreglo a la Ley 1755 de 2015, se valoró el derecho de petición y se concluyó que el mismo había sido lesionado dado que no se había dado respuesta en los plazos fijados por el Congreso.

En la **Sentencia T-148 de 2020**¹⁹⁵ se analizó una acción de tutela formulada por el Pueblo Indígena de Taganga contra el Ministerio de Interior. En torno al derecho de petición se precisó que la comunidad presentó una petición el 26 de abril de 2012 para lograr su inclusión en el Registro de Comunidades Indígenas que lleva esa entidad. En ese caso se advirtió una carencia de objeto, en la medida en que la solicitud fue resuelta y notificada, como lo dicta la norma que rige tal garantía.

Finalmente, la **Sentencia T-154 de 2021**¹⁹⁶ analizó la acción de tutela formulada por la comunidad indígena *Telar Luz del Amanecer* contra varias autoridades del orden mayoritario y contra un particular. El grupo étnico formuló una petición con destino a la Gobernación del Putumayo sin obtener respuesta; y aun cuando dicha entidad adujo no ser competente en relación con tema sobre el que versaba la solicitud, no hizo la remisión a la persona competente para resolverla. Encontró que, a través del compromiso del derecho de petición, también se afectó el derecho a la información y se redujeron las posibilidades de que la comunidad precisara los pormenores de un proyecto vial que se ejecutaba en su territorio y su alcance. En esa medida, la falta de respuesta a la petición y de la remisión de esta a la autoridad competente habría reducido las posibilidades de participación de la comunidad en el proyecto.

De este breve recuento jurisprudencial se extrae la regla conforme la cual en los eventos en que las comunidades indígenas o sus integrantes formulan una petición dirigida a una autoridad de la cultura mayoritaria, o a un particular, la petición y la

¹⁹² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁹³ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹⁴ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁹⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁹⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

contestación se rigen por la Constitución y por las normas estatutarias en relación con el derecho de petición, de manera general. Esa ha sido una postura unívoca y constante.

40.2. La segunda situación es aquella en la cual la petición es formulada por un comunero y es **dirigida a** una de las **autoridades tradicionales**. En esta hipótesis el ejercicio del derecho fundamental de petición se concreta al interior del mismo grupo étnico.

En la **Sentencia T-932 de 2001**¹⁹⁷ uno de los miembros de una comunidad indígena que con anterioridad había sido gobernador de la misma buscaba la posibilidad de ser elegido nuevamente para esa dignidad. Sobre esta materia formuló tres peticiones dirigidas al gobernador del momento, quien no las contestó. El juez de instancia había concluido en ese caso que el derecho de petición fue desconocido, de modo que le ordenó al gobernador contestar las solicitudes. La Sala resolvió confirmar esa determinación.

Más adelante, en la **Sentencia T-903 de 2009**¹⁹⁸, la Sala Tercera de Revisión analizó la acción de tutela que interpuso una persona indígena de la comunidad *Kankuama*, contra su “*Cabildo Gobernador*” y el Consejo de Mayores. Entre otros derechos, ella reivindicó el de petición, pues dirigió una solicitud al cabildo gobernador, quien la respondió y, al hacerlo, manifestó que no podía pronunciarse sobre la materia de interés de la tutelante. La peticionaria pretendía un pronunciamiento que examinara una resolución que había emitido el Consejo de Mayores para dirimir un conflicto que había surgido entre la accionante y otra integrante de la comunidad. Al respecto la Sala de revisión consideró que no hubo “*vulneración alguna al derecho de petición, pues la solicitud presentada por la peticionaria fue resuelta por el Cabildo Gobernador, quien le informó que no puede pronunciarse sobre aspectos de la decisión adoptada por el Consejo de Mayores*”. Lo que se pretendía con la petición era que el cabildo sirviera como canal institucional para controvertir la decisión del otro órgano tradicional, sin que así lo previera el derecho propio. Así las cosas, para la Corte fue claro que “*la respuesta del Cabildo Gobernador es suficiente, pues da cuenta del carácter definitivo de la decisión adoptada por el Consejo de Mayores*”.

Finalmente, en la **Sentencia T-510 de 2020**¹⁹⁹ se valoró la situación de dos miembros de una comunidad que fueron sancionados penalmente por su grupo étnico. Aquellos manifestaron haber presentado varias peticiones a las autoridades tradicionales que no fueron resueltas, por lo que le pidieron al juez de tutela que ordenara la contestación correspondiente y, además, reclamaron la protección del debido proceso en el trámite que se había llevado a cabo en la Jurisdicción Especial Indígena. Respecto del derecho de petición, puntualmente, la sentencia destacó que las autoridades tradicionales del Resguardo no lo vulneraron porque no estaba demostrada la interposición de las solicitudes. Además, las autoridades tradicionales argumentaron no conocerlas. Entonces, como no era claro que las peticiones si habían sido presentadas, concluyó que “*las autoridades tradicionales del Resguardo*

¹⁹⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁹⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹⁹ M.P. Richard S. Ramírez Grisales.

no vulneraron el derecho de petición de los accionantes (...). Por lo demás, (...) una de las autoridades del resguardo contestó la solicitud de los accionantes, por lo que el análisis del derecho de petición carece de objeto”.

Esta comprensión de la situación se derivó de la regla jurisprudencial, conforme la cual la prosperidad de las acciones de tutela para la protección del derecho de petición depende de *“la existencia con fecha cierta de una solicitud dirigida a una autoridad, y (...) [d]el transcurso del tiempo señalado en la ley sin que se haya dado una respuesta oportuna al solicitante”*. Esta regla la extrajo de las sentencias **T-997 de 2005**²⁰⁰ (sobre la petición de una persona de la cultura mayoritaria, dirigida al Instituto de los Seguros Sociales) y de la **T-329 de 2011**²⁰¹ (sobre una petición dirigida en el seno de la cultura mayoritaria a una EPS).

Las tres decisiones referidas se orientaron por la aplicación de las reglas del derecho de petición para la generalidad de la sociedad colombiana, sin efectuar consideraciones diferenciales. Cabe señalar que en cada uno de esos asuntos concretos las partes no se pronunciaron sobre la existencia de canales de trámite específicos para las peticiones, ni sobre una forma distinta a la escrita para su presentación; tampoco reivindicaron la autonomía indígena. Así, se aplicaron las normas y los esquemas mayoritarios sobre el derecho de petición, cuando la solicitud fue formulada por un miembro de la comunidad ante las autoridades tradicionales que la rigen, pues no hubo oposición que alertada sobre la necesidad de actuar en respaldo de alguna cosmovisión u organización de los procedimientos tribales.

41. No obstante, de cara a los principios que rigen la intervención del juez de tutela en los escenarios en los que la autonomía indígena pueda resultar comprometida, es preciso forjar esquemas de resguardo del derecho de petición que sean compatibles con los usos, costumbres, tradiciones y organización interna del grupo étnico. En esas situaciones, la remisión a las normas generales que han sido concebidas desde la sociedad mayoritaria puede ser lesiva de los esquemas culturales específicos de una comunidad y de la autonomía que tiene para dirigir su dinámica interna.

Solución al caso concreto

Advertencias preliminares

42. Antes de abordar el asunto concreto, resulta relevante precisar que la solicitud de pruebas hecha en sede de revisión derivó en la recepción de varios documentos. Tanto los accionados como los accionantes los remitieron en forma digital. Algunos no fueron accesibles, por lo que la Secretaría dio aviso a los remitentes, para efecto de que los enviaran de otro modo. Los accionados lo hicieron y sus archivos finalmente pudieron ser conocidos por la Sala y puestos a disposición de la contraparte; pero los accionantes no procedieron de la misma manera, de modo que varios de los documentos que ellos remitieron en sede de revisión, no lograron ser abiertos ni por esta Corporación, ni por los demandados.

²⁰⁰ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁰¹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Así, la valoración probatoria en este asunto únicamente se efectuó sobre los archivos aportados de manera efectiva al expediente. Sobre aquellos que no lo fueron, hubo una imposibilidad material de reconocerlos y escrutarlos, como de darlos a conocer a los cabildantes para que pudieran controvertirlos. En esa medida, no fueron considerados al definir este asunto.

43. Por otro lado, en la etapa de revisión, los documentos enviados en nombre de la comunidad indígena y de sus autoridades fueron remitidos únicamente del correo electrónico que el gobernador de 2021 identificó como propio. No se recibieron pruebas documentales de los correos electrónicos desde los que, según él, se estaría suplantando al grupo étnico. En esa medida, todos los documentos enviados por la comunidad fueron considerados en este asunto, sin ningún reparo.

Análisis de las restricciones del juez de tutela para intervenir en este asunto

44. De cara al análisis del asunto concreto, en consideración con los parámetros interpretativos que se imponen cuando el juez de tutela se enfrenta a una colisión entre los derechos fundamentales de los miembros de un grupo étnico y la autonomía interna del mismo, es pertinente resaltar de forma preliminar que en este asunto concreto no se presenta una verdadera oposición en esa dimensión. Para la comunidad indígena cuyo cabildo fue demandado, el derecho de petición es una garantía con la que sus miembros cuentan. En esa medida, en este caso puntual el derecho de petición no pugna con la autonomía indígena de la colectividad, pues aquella tiene prevista esa garantía y los mecanismos para hacerla efectiva en el marco de su organización particular. De tal suerte, el derecho de petición no se contrapone a la autodeterminación de la comunidad indígena *Yaporogos*, sino que emana de ella, pues el grupo étnico, por sí mismo y con anterioridad a la interposición de esta acción, lo contempló en su dinámica interna.

Al respecto, es pertinente recordar que el gobernador actual del grupo étnico insistió en que en el seno de la comunidad se admiten, tramitan y resuelven peticiones como las que formularon los peticionarios, pero no en la forma en que ellos pretenden conducir la solicitud. Los representantes de los intereses de la comunidad hicieron énfasis en que el modo de presentación de la solicitud de los actores y la forma en que ellos esperan que se dé respuesta, contraviene sus esquemas de organización y procedimientos, ya previstos en la comunidad y, por esa vía, atentan contra la autonomía indígena.

45. En vista de ello, es posible concluir que tanto la cultura mayoritaria, como la tribal, reconocen en su conducta y su normativa, el respeto por los elementos básicos del derecho de petición. En ambos esquemas de pensamiento, la respuesta a las solicitudes de los ciudadanos es una garantía. Para ambas culturas, la mayoritaria y aquella propia de la comunidad indígena *Yaporogos*, una solicitud implica una respuesta y un canal de trámite que asegure que los interesados disipen sus inquietudes.

Tanto así que la comunidad indígena, en el año 2020, aun sin haber nombrado un cabildo, se dispuso a contestar la solicitud del 11 de agosto de esa anualidad, en el sentido de recordar el trámite que debían seguir los peticionarios.

Desde esa perspectiva, ambos esquemas culturales coinciden en la protección del derecho fundamental de petición. Sin embargo, se alejan en cuanto al modo en que las peticiones deben tramitarse. Sobre este aspecto, los cabildantes destacaron que, toda vez que el colectivo cuenta con su propio procedimiento para asegurarlo, imponer las formas propias de la cosmovisión mayoritaria sobre esa garantía compromete su organización interna y la liberalidad con la que pueden configurarla y desarrollarla al interior del grupo tribal.

Esto significa que la discusión no se orienta a establecer si las garantías propias del derecho de petición, como lo son la facultad de interponer una solicitud y la necesidad de obtener una respuesta sobre ella, atentan contra la autonomía de la comunidad. Por el contrario, se concentra en determinar si aun cuando al interior de la comunidad hay mecanismos para asegurar la formulación y la contestación de peticiones, conforme su propia tradición y organización, puede imponerse la forma de tramitación mayoritaria contenida actualmente en la Ley 1755 de 2015, cuando el peticionario y la autoridad de la que se busca respuesta están en el seno del grupo étnico y comparten los usos y costumbres; y si hacerlo lesiona la autodeterminación de los pueblos indígenas en su interior.

46. En esa medida, resulta inane abordar este asunto a partir de un ejercicio de ponderación entre la autonomía indígena y el derecho de petición, pues en la comunidad sobre la que se ciñe este análisis, este último, fue concebido de manera independiente por la organización indígena e integrado a sus costumbres y sus prácticas institucionales. En esa medida no se oscilará entre ambos intereses. Se analizará lo correspondiente a la eventual vulneración del derecho de petición, bajo la perspectiva de que la comunidad, en su normativa, propende por su garantía.

47. Por otro lado, vistos los principios que rigen la actividad del juez de tutela cuando se trata de valorar un asunto en el que puede estar comprometida la autonomía interna de una comunidad indígena (*Ut supra* 37), cabe destacar que como fue expuesto en el contexto de la situación y dadas las manifestaciones de los intervinientes²⁰², desde el año 2017, la comunidad indígena *Yaporogos* experimenta un conflicto interno entre sus miembros. Los actores hacen parte del grupo minoritario que, según sus planteamientos, ha visto disminuidas sus posibilidades de intervención en la dinámica colectiva, al tener esa condición de desventaja numérica.

En el marco de este conflicto, se presentó la solicitud del 11 de agosto de 2020, en la que varios peticionarios, entre los que se encuentran los accionantes, reclamaron información y documentos por parte de los dirigentes de la comunidad. Incluso los actores plantearon en sede de revisión que la solicitud hace parte de la labor conjunta que, como minoría, han desplegado para provocar una rendición de cuentas por parte de los cabildantes accionados.

²⁰² La situación no solo la reconocieron las partes de este trámite constitucional, sino además el Ministerio del Interior que, conforme la información suministrada, ha mediado en la disputa interna y ha presentado algunas recomendaciones sobre ella, como lo dejó claro en su intervención en sede de revisión.

48. De cara a lo anotado y a las reglas que se extraen de la jurisprudencia de esta Corporación, se advierte que esta Sala deberá optar por restringir su intervención al máximo, en aplicación de los principios de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y el de mayor autonomía para resolver conflictos internos, con el fin de que el grupo tribal agencie en su interior las contradicciones sociales que experimente, sin injerencias culturales más allá de las necesarias.

Sobre las normas que rigen el derecho de petición al interior de la comunidad

49. Según lo argumentó el gobernador electo para el año 2021 y lo afirmaron igualmente las autoridades indígenas que fungieron en el 2019 como cabildantes, las peticiones tienen un conducto al interior de la comunidad *Yaporogos*. Cuando versan sobre asuntos que le interesan al colectivo, se plantean y se resuelven de manera oral en el seno de la Asamblea General. En ella, todos los miembros de la comunidad y las familias que la componen deliberan y toman una determinación sobre las solicitudes presentadas por los comuneros. En ese escenario, las analizan, e incluso en la misma reunión acceden a ella, o no, y se materializa de inmediato aquello que haya sido avalado por ese órgano, siempre que ello sea posible; de lo contrario, se preverá un término para la entrega de documentos e información, que se pacta con los interesados.

Las solicitudes que presentan las personas y las familias sobre las que pesa una sanción para el momento en que proponen la petición, como es el caso de los tutelantes en esta oportunidad, precisa de una valoración especial por parte de la Asamblea General. Esta debe considerar las particularidades de la penalidad, para valorar y decidir si la petición pugna o no con ella y, si existe alguna restricción de acceso a la información del colectivo. Ello en vista de la importancia que tiene para la organización indígena el respeto por sus determinaciones y por las sanciones que haya impuesto sobre los comuneros y que se encuentran en curso.

50. En esa medida, para la Sala es claro que al interior de la comunidad mencionada el derecho de petición tiene canales procedimentales que aseguran los elementos básicos de esa garantía, fijados en el artículo 23 de la Constitución. Es decir, de un lado, el grupo étnico contempla la posibilidad de formular peticiones y, de otro, dispone de parámetros que orientan el ejercicio de respuesta. Tiene fijada la entidad encargada de resolver la solicitud, y toda vez que asume que la respuesta debe emitirse en la misma sesión de la asamblea y, ante la imposibilidad de que lo solicitado se materialice de inmediato, establece la necesidad de pactar un plazo para ello; así, además, la colectividad propende porque la contestación se produzca con prontitud.

Existe un sistema de reglas propias del conglomerado étnico en materia de garantía del derecho de petición, en armonía con la organización institucional de la comunidad, con sus usos y con sus costumbres.

Este hecho implica que no puedan ser aplicables las reglas jurisprudenciales conforme las cuales el juez de tutela emplea las normas generales mayoritarias del derecho de petición cuando este se ejerce en el seno de una misma comunidad indígena. En este asunto, el grupo étnico tiene procedimientos internos para asegurar

ese derecho, de modo que su desconocimiento -como lo aseguraron los cabildantes- puede lesionar su autonomía interna. De tal suerte, este asunto merece un trato diferente que se concentre en el restablecimiento del derecho de petición, a partir de los usos, costumbres y trámites previstos internamente en la comunidad para ello.

51. Preciado ello, cabe destacar que la Sala no comparte la postura de las instancias según la cual la normativa de la comunidad no contempla un mecanismo de determinación de las peticiones presentadas por los comuneros. Las autoridades tradicionales del grupo étnico han destacado que la comunidad indígena *Yaporogos* tiene una tradición oral, al punto en que las peticiones son, como regla general orales, y tienen un canal de trámite equivalente. En esa medida, el hecho de que el reglamento escrito de la comunidad no disponga en forma pormenorizada y esquemática un procedimiento de atención de las peticiones, como al que estamos acostumbrados en el seno de la cultura mayoritaria, no implica la inexistencia de normas al respecto o la ausencia de un mecanismo creado al interior de la comunidad para asegurar el derecho de petición.

Tanto los cabildantes, como los accionantes reconocen que el trámite correspondiente es ante la Asamblea General. Los últimos, en su escrito de tutela relataron los hechos asociados a la formulación de la petición y señalaron la respuesta del 24 de agosto de 2020 de los cabildantes, que transcribieron así:

QUINTO. - A dicha petición respondieron al apoderado lo siguiente por el mismo medio resumido lo siguiente: "

"Este cabildo niega acceder a entregar la documentación y la información requerida, esta comunidad tiene establecida como manera de rendir y rebatir cualquier gestión, a través de las asambleas generales de la comunidad indígena y es en ese escenario donde deben ventilarse las solicitudes, peticiones especiales y en general las cuestiones que incumban a todos los miembros de la etnia. "

SEXTO. - Basándonos en el reglamento interno de nuestra parcialidad indígena, según lo dispuesto en el artículo 17 FUNCIONES DEL GOBERNADOR inciso B presentar informes al cabildo y a la asamblea según lo solicite, ARTICULO 19 FUNCIONES DEL TESORERO inciso D. es función del Gobernador el presentar al cabildo y a la asamblea general un informe mensual sobre las cuentas y estado financiero de la parcialidad con el visto bueno del fiscal. Lo cual a la fecha no ha ocurrido.

QUINTO: Señor juez es de aclarar que, como miembros activos de la asamblea, no es cierto que nuestros procesos internos incluyan vulnerar los derechos fundamentales como está ocurriendo a no contestar las peticiones realizadas por la misma comunidad.

Sobre dicha respuesta que apuntaba a recordar el trámite existente para presentar, debatir y resolver peticiones, con competencia única de la Asamblea General para esto último, los actores no manifestaron no reconocerla como el procedimiento existente al interior de la comunidad. Tan solo adujeron que los procesos internos no pueden desconocer los derechos fundamentales. De ahí que es claro que todos los miembros de la comunidad que participan en este asunto reconocen una norma que rige el derecho de petición al interior del grupo tribal.

En vista de ello, no se trata de que en este asunto no exista una norma que contemple y garantice el derecho de petición. Para la comunidad la Asamblea General es su máximo órgano. Este es el que resuelve las peticiones verbales. Lo hace luego de considerar la situación del comunero en la colectividad, de modo que valora si existen sanciones sobre él. Con arreglo a ellas, define la solicitud que será negada si pugna con la penalidad a la que aquel haya sido sometido. En esa medida,

la comunidad ha previsto un medio de presentación y determinación de las peticiones, verbal y ante una autoridad determinada, que la recibe, la tramita y la resuelve.

52. Es importante resaltar que la presunta ambigüedad de las normas escritas no implica *a priori* la ausencia de reglas, cuando la tradición y la forma de interacción entre los miembros de la comunidad indígena es predominantemente oral. En ese contexto social, y respecto a garantías como el derecho de petición, una norma escrita no hace más claras ni más certeras las relaciones entre sus miembros, y esa es la finalidad de su existencia. Si bien desde nuestro punto de vista y nuestros esquemas culturales de pensamiento (mayoritarios) lo escrito parece y se percibe más concreto y preciso, la pretensión de universalidad de ese pensamiento limita sistemas propios de percepción y acción en el mundo, como los que comparten los miembros de la comunidad indígena *Yaporogos*. En esa medida, para la Sala es claro que la existencia de formas orales de comunicación para la resolución de peticiones es válida, como forma de expresión y consolidación de un derecho al interior de la comunidad. Lo que le permite a la Sala concluir y enfatizar en que, en este asunto concreto, sí hay reglas claras sobre el trámite de las peticiones y que las mismas gozan del reconocimiento por parte de todos los sujetos involucrados.

Desafíos y efectos de las medidas para la prevención de la propagación del COVID-19 en este asunto

53. Desde el 7 de enero de 2020, tras la identificación del nuevo Coronavirus (COVID-19), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Posteriormente, el 11 de marzo la misma organización lo catalogó como una pandemia debido a la velocidad de su propagación y a sus efectos para la salud y la vida. Esta situación puso en alerta a las autoridades sanitarias nacionales internacionales y llevó a muchos países, entre ellos, Colombia, a tomar medidas para evitar su propagación.

En Colombia, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Inicialmente, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril, lapso que extendió en varias oportunidades más.

54. La contingencia relacionada con pandemia por la propagación del COVID-19 planteó un desafío para la sociedad global, que enfrentaron comunidades locales. Representó la imposibilidad de reunión, en los modos en los que era usual hacerlo, como el diseño y la aplicación de protocolos de bioseguridad, con la finalidad de que reducir el riesgo de contagio de la enfermedad.

55. Esto sin duda constituyó, y aún representa, un reto para todos los seres humanos, pero especialmente para que los que tienen condiciones especiales de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas. Según el Grupo de Apoyo Interinstitucional (IASG) sobre Cuestiones Indígenas de la Organización de

Naciones Unidas²⁰³ las condiciones de desigualdad que pesan sobre ellos implican mayor exposición al contagio y mayor mortalidad.

Adicionalmente, la restricción a la reunión de sus miembros constituye un desafío para las tradiciones culturales sustentadas en la oralidad; *“la mayoría de los pueblos indígenas organizan periódicamente grandes reuniones tradicionales en sus comunidades para conmemorar acontecimientos especiales como, cosechas, ceremonias de llegada a la mayoría de edad, etc. Algunas familias indígenas también viven en viviendas multigeneracionales, lo que les pone en peligro”*²⁰⁴.

56. Las medidas de aislamiento y distanciamiento social que surgieron para enfrentar la pandemia implicaron que los esquemas de organización previos a su declaratoria tuvieran que variar y ajustarse a las nuevas demandas sociales de bioseguridad, con las restricciones para el contacto y la cercanía humana.

En esa medida si bien es cierto que la comunidad indígena *Yaporogos* contaba con esquemas de reunión, trámite de peticiones y de agencia de sus propios asuntos, conforme su derecho propio, sobre ellos se presentó un desafío en la medida en que la tradición oral, fundada en la reunión de los miembros del grupo para la deliberación y la decisión de los asuntos comunes, implicaba la postergación temporal de sus procedimientos y de las labores de sus instituciones. Incluso para la mayor parte de 2020, dadas las directrices que propugnaron por el aislamiento y el distanciamiento, sin la posibilidad de efectuar asamblea alguna, la comunidad se abstuvo de elegir miembros del cabildo para esa anualidad.

En efecto, pese a existir una norma clara y precisa sobre los canales verbales de trámite de solicitudes de los comuneros, como la presentada por los accionantes, reconocida por todos los miembros del grupo, la incertidumbre sobre el momento en que se reanudarían las convocatorias a la asamblea condujo a la presentación de la petición escrita del 11 de agosto de 2020 y a su respuesta, también escrita, por parte de los miembros del cabildo nombrado para 2019. Todos optaron por un canal ajeno a las costumbres del grupo, ante la contingencia de la imposibilidad de reunión de los miembros de la comunidad que tuvo lugar a causa de las medidas de aislamiento como mecanismos de prevención del contagio del COVID-19. En el contexto de la pandemia, para 2020, lo cierto es que no podía fijarse una fecha para el desarrollo de la asamblea, en tanto, a causa de la pandemia y las medidas de limitación a las aglomeraciones, la reunión de la comunidad no pudo llevarse a cabo en los términos previstos, y su fijación no se veía próxima.

Cabe recordar que, para el momento de la presentación de la petición, la comunidad aun no contaba con los protocolos de bioseguridad que, con el tiempo, según lo informó el gobernador, diseñó y con los que hoy ya cuenta. De modo que las asambleas se llevan a cabo, actualmente, con la citación de todos los miembros de la

²⁰³ ONU. Grupo de Apoyo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas. *“Pueblos Indígenas y la COVID-19: Nota de orientación para el sistema de la ONU”*. En: https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/IASG-Declaracion-IPs-and-COVID-19.SP_23.04.2020_FINAL-ES.pdf (19.06.2021)

²⁰⁴ Ídem.

comunidad, pero con la asistencia de solo uno de los miembros de cada familia²⁰⁵.

57. Entre los efectos que tuvo la pandemia en la organización de la comunidad, se encuentra el desafío que constituyó la falta de designación de los cabildantes para 2020. Así, para el momento en que se formuló la petición del 11 de agosto de ese año, los cabildantes no habían sido elegidos por el grupo étnico. No obstante, el reglamento de la comunidad dispone que pese a que el cabildo indígena se elige para un periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada anualidad, según el literal f) de su artículo 7°, “*permanecerán en su cargo mientras se elija a los sucesores*”. Sin embargo, el gobernador aseguró que, en su entendimiento, no había cabildo electo en la organización para ese año.

A partir del entendimiento del gobernador, autoridad tradicional de la comunidad que seguramente apropia el texto del reglamento con fundamento en la cosmovisión específica de la colectividad y que le debe dar un sentido sistémico al mismo, si entendiéramos que no hubo un cabildo para 2020, de modo que a esta Corte no le corresponde interpretar el alcance de tal norma, lo cierto es que los cabildantes de 2019 actuaron *Ad-hoc* en relación con la petición del 11 de agosto de 2020. Su actuación no fue objeto de reproche por parte de los cabildantes posteriores. Los accionantes tampoco desconocieron a los cabildantes como las personas a las cuales se dirigía la solicitud.

Respecto de la vulneración del derecho de petición de los accionantes

58. Precisados todos los aspectos anteriores, que particularizan este asunto concreto, es importante destacar que, en aras de la materialización de la autonomía indígena -reivindicada por los accionados- y a causa del mandato de maximización de la misma, la concepción del derecho de petición que es aplicable en esta oportunidad deviene de las previsiones constitucionales en la materia y de las normas de la comunidad que aseguran el trámite y la respuesta para las solicitudes ciudadanas con arreglo a sus costumbres. Estas coinciden en que la presentación de una petición a una autoridad debe generar una respuesta de su parte sobre la materia de interés del peticionario, en un tiempo razonable.

a) La presentación de la petición

59. La norma superior no sugiere que el petente deba interponer la solicitud de una manera específica, incluso la normativa mayoritaria contenida en la Ley 1755 de 2015 precisa que las peticiones pueden ser formuladas de manera escrita u oral. En cambio, la norma de la comunidad indígena sí dispone que las peticiones deben formularse de forma oral, conforme su tradición cultural.

No obstante, como fue ya desarrollado, la contingencia derivada de la pandemia en 2020 imposibilitó la presentación oral de las solicitudes ante la Asamblea General que, no pudo reunirse para el momento de la formulación de la petición. En ese contexto los accionantes optaron por la interposición de aquella a través de escrito

²⁰⁵ A raíz de la información recaudada en sede de revisión, se tiene conocimiento de, cuando menos, dos asambleas realizadas hasta el momento. Una fue efectuada el 23 de diciembre de 2020, la otra el 24 de enero de 2021.

remitido a los cabildantes por correo electrónico.

60. En ese contexto, la petición sí debe tenerse por presentada y no puede descartarse por la forma en que fue planteada, en atención al contexto sanitario vigente al momento de su interposición. Si bien no atendió a las formas en las que se exige su formulación al interior de la comunidad, lo cierto es que, para el 11 de agosto de 2020, los accionantes estaban materialmente imposibilitados para acudir en forma presencial a la Asamblea General en tanto que esta no había sido, ni podía ser convocada, a causa de las medidas de aislamiento preventivo que estuvieron vigentes para la época. En esa medida, parece una carga excesiva haber requerido que para ese momento la petición debiera hacerse, en forma exclusiva, mediante el habla.

b) La respuesta a la petición

61. Los cabildantes a los que la petición fue dirigida, del mismo modo y en ese mismo contexto, optaron por resolverla mediante escrito del 24 de agosto de 2020, no como una forma de distanciarse de sus costumbres, sino ante la contingencia que suscitó la pandemia, y para destacar que era preciso aguardar la próxima sesión de la asamblea para que la misma fuera presentada y resuelta.

No obstante, una vez formulada esta acción de tutela, concedida en primera instancia el 25 de septiembre de 2020, los cabildantes se vieron en la obligación jurídica de emitir un segundo mensaje escrito, del 30 de septiembre siguiente. Mismo que a juicio de los actores no ha resuelto integralmente la petición formulada por ellos, por lo que promovieron un incidente de desacato para lograr una contestación más allá de dicha comunicación.

62. Para la Sala es claro que, en la respuesta dada a la solicitud del 11 de agosto de 2020 mediante el escrito del 24 de agosto siguiente, los accionados *Ad-hoc* manifestaron, con arreglo a sus procedimientos y organización interna, que los actores debían acudir a la Asamblea General. No obstante, cabe destacar que ellos, como miembros del cabildo, no solo hacen parte de dicha institución, sino que además tienen la potestad de convocarla. Pero en las circunstancias marcadas por la emergencia sanitaria, estaban limitados para hacerlo y para ofrecer información respecto de la fecha exacta en que la misma se llevaría a cabo.

En ese contexto, los cabildantes debieron orientarse por dar a conocer la petición a la Asamblea General en la sesión más próxima que se hubiere convocado, e informar a los interesados. No hacerlo implicó que, pese a que se formuló una petición por fuera de la asamblea, a causa de la contingencia sanitaria, esta institución no la conociera y los actores quedaran imposibilitados fácticamente para el trámite de su petición y no concibieran una salida a esa situación.

63. La vulneración de los derechos surgida de la conducta de los cabildantes de 2019, no se configuró entonces porque no hubieren respondido la solicitud, con arreglo a sus tradiciones, costumbres y esquema organizacional, sino porque pese a reconocer la competencia exclusiva de la Asamblea General para recibir, tramitar y contestar solicitudes como la formulada por los actores el 11 de agosto de 2020, no

condujeron los requerimientos de los comuneros, a través de esa institución, ni pusieron en conocimiento del conjunto de la comunidad, en asamblea, la existencia de la petición en la sesión más próxima. Hasta el momento, la petición no ha recibido el trámite propio previsto por el ordenamiento indígena, clarificado por su gobernador actual y referido en el fundamento jurídico 49 de esta decisión.

La respuesta de los cabildantes originó en realidad una negativa por parte de ellas a recibir y tramitar la solicitud, cuando tal conducta se opone a las garantías mínimas del derecho de petición, pues pretendieron no tener por presentada esa petición y no tramitarla, para que los accionantes acudieran a la asamblea en un lapso indeterminado. Ello atenta contra la posibilidad de los ciudadanos indígenas de formular solicitudes en forma efectiva.

64. Cabe destacar que, conforme lo precisaron las autoridades tradicionales de la comunidad, y sin perjuicio de la valoración que haga la Asamblea General de la materia de interés de los peticionarios (con arreglo a la sanción que pesa sobre ellos), como autoridad competente para pronunciarse al respecto, las normas internas asociadas a la definición de las peticiones de los comuneros establecen que serán negadas solo en tres eventos que, a primera vista y sin perjuicio de lo que disponga la autoridad tradicional competente, no se configuran en esta oportunidad:

- (i) La petición versa sobre aspectos de interés general de la comunidad y no sobre información privada de otros comuneros. La solicitud de los demandantes fue categorizada por los cabildantes que la respondieron como de interés general, de suerte que no podía desestimarse de plano.
- (ii) Los solicitantes no fueron sancionados, con un límite para obtener la información a la que se pretende acceder. Conforme la información obrante en el expediente, *prima facie*, la sanción fijada para los demandantes no consiste específicamente en una restricción a información, sino a su participación y voto en los asuntos del grupo étnico. Lo anterior, sin perjuicio de que una vez tramitada, la Asamblea General advierta incompatibilidad entre la solicitud y la penalidad que pesa sobre los dos actores.
- (iii) No salta a la vista que radique sobre datos de “*alta sensibilidad*” para los intereses de la comunidad.

En esa medida, la petición podía ser tramitada, en razón de que no se configura ninguna de las causales preestablecidas por la comunidad, para rechazarla. Otra cosa sería que, al darle el procedimiento específico diferencial, se llegue a la conclusión de que no es posible acceder a lo solicitado, para efecto de lo cual la asamblea se encuentra facultada.

65. Por último, la Sala destaca que el compromiso del derecho fundamental de petición en este asunto tiene relación directa con la facultad que tienen los miembros de las comunidades indígenas, como ciudadanos, para intervenir en el escenario político. En su caso específico, mediante la participación en los asuntos internos del conglomerado étnico y del control político respecto de sus autoridades propias, en

ejercicio de las garantías previstas en el artículo 40 superior²⁰⁶. En esta oportunidad la negativa de las autoridades tradicionales a tramitar la solicitud no solo comprometió el derecho a formular una petición y a recibir respuesta, sino también habría cercenado la posibilidad de enterarse y apropiarse de los asuntos que interesan a la comunidad en general, de la que los actores hacen parte, a pesar de estar sancionados y sin desconocer la penalidad que les fue impuesta -que no es objeto de este debate. Toda vez que la solicitud pretendía el acceso a información asociada al ejercicio del poder político por parte de los cabildantes y relacionada con su tarea de rendir de cuentas, fijada por la comunidad como un deber de las autoridades tradicionales, a los dos accionantes se les redujo la posibilidad de hacer veeduría sobre las instituciones propias y de interactuar con ellas para la intervenir en construcción social de lo público. Así las cosas, en tanto la petición en este asunto es instrumental, las medidas por adoptar en esta decisión, no solo influirán en la concreción del derecho de petición, sino también, a través de él, en la participación política de los actores.

c) Dificultades derivadas de las decisiones de instancia

66. En criterio de la Sala, la petición presentada existe y los accionantes hasta el momento no han tenido la posibilidad de obtener la respuesta a la materia de su interés por parte de la autoridad correspondiente para hacer los pronunciamientos al respecto, en los términos y con arreglo a los valores culturales que comparten con la comunidad. Ello se debe, en este momento, al curso del trámite constitucional y a las decisiones asumidas en él, más que a la actuación de los accionantes.

Para explicar este asunto es preciso memorar el trámite constitucional. Los jueces de primera y segunda instancia concedieron el amparo al derecho de petición de los accionantes. Pero al momento de definir el asunto no consideraron los trámites vigentes al interior de la comunidad para resolver peticiones, ni la relevancia que ellos tienen para su organización y para la efectividad de las sanciones que pesan sobre algunos de sus comuneros. Al no reparar en todo ello, las autoridades judiciales concernidas, ofrecieron una protección al derecho de petición, pero esta resultó apenas aparente.

Obsérvese que, pese a que los cabildantes manifestaron la necesidad de que la petición fuera tramitada ante la asamblea, en vista de la organización interna de la comunidad, la primera instancia precisó que toda vez que los accionados no especificaron una fecha para el desarrollo de la sesión en la que se resolvería la solicitud de los actores (en medio de la pandemia), el derecho de petición había sido lesionado. Para restablecerlo ordenó: (i) que la gobernadora de la comunidad, o quien ejerciera sus funciones, respondiera la petición, sin advertir que ella misma

²⁰⁶ “Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: // 1. Elegir y ser elegido. // 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. // 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. // 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. // 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. // 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. // 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. // Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.”

había manifestado que el canal para tramitarla era otro y sin tener presente la organización institucional interna de la comunidad; y (ii) le impuso la obligación de notificarle a los accionados la respuesta y de remitir un informe sobre el cumplimiento de la medida.

La parte accionada asumió el cumplimiento de esas órdenes y expidió un documento escrito en el que se manifestó sobre las peticiones de los accionantes, excepto respecto de la entrega de algunos documentos para los que insistió en que precisaba del aval de la Asamblea General de la parcialidad. En ese escrito, por ejemplo, ante la pregunta por la gestión de la comunidad desde 2017, los cabildantes -que se vieron obligados a expedir dicho texto en contravía de los usos y costumbres de la comunidad, y de los suyos propios, regidos por la oralidad- enlistaron una serie de fechas sin ninguna otra referencia o relación. Con ello, difícilmente puede asumirse que se resolvió la petición dirigida a establecer todas las actuaciones de la gobernadora en relación con terceros ajenos a la comunidad. Pero ese hecho no es imputable a la parte accionada, es una derivación de la imposición de un esquema cultural escrito sobre otro oral, que menguó las posibilidades de comunicación e interacción real y efectiva entre los miembros del grupo étnico, ya separados en su interior por un conflicto. De un lado, los cabildantes no lograron responder a las solicitudes en forma efectiva y, de otro, los actores vieron reducidas las posibilidades de lograr el objetivo de su petición. Esto no es imputable a las partes, como sí a la injerencia excesiva del juez de la cultura mayoritaria en los asuntos de la comunidad indígena *Yaporogos* al momento de diseñar las medidas de protección.

No puede perderse de vista que, en aquella comunicación del 30 de septiembre de 2020, los cabildantes expresaron puntualmente que se veían forzados a contradecir sus propias instituciones y autoridades, lo que no se compadece con una visión o valoración multicultural de la diferencia. Las medidas dispuestas en instancia, por apego a la cultura y la tradición mayoritaria, superpusieron lo escrito a lo oral.

Los jueces de instancia, sin indagar ni identificar los procedimientos internos propios del grupo y sus esquemas de participación con predominio de la interacción oral entre los comuneros, se orientaron por constatar la existencia de la petición escrita, por comprobar que la misma estuviera dirigida a quienes fueron accionados, y por verificar la inexistencia de una respuesta de fondo y congruente con lo pedido. Sin embargo, no advirtieron que, al hacerlo, desconocían la autonomía interna de la comunidad, pues pese a la existencia de procedimientos específicos y a la previsión de la institución que debía tramitar y determinar lo concerniente a la solicitud, sometieron a la comunidad al esfuerzo por resolver la petición, con esquemas ajenos a sus usos, costumbres y procedimientos propios. Desconocieron los parámetros de acción interna y las autoridades propias de la comunidad indígena *Yaporogos*, para asegurar una respuesta a los accionantes, pero mediante los canales y esquemas de valoración que usualmente son empleados por la mayoría de la sociedad. Con ello se menguó la autonomía del grupo tribal, y se puso en riesgo el carácter multicultural y pluriétnico del Estado colombiano.

67. Sumado a lo anterior, la respuesta escrita ofrecida implica la percepción de que la solicitud es un asunto de debate ante los jueces de tutela. Y, ya con las sesiones de la asamblea reanudadas, no es de extrañar que (i) los accionantes no hayan

contemplado interponerla por segunda ocasión, esta vez ante la Asamblea General, aun cuando la sanción que pesa sobre ellos no restringe la facultad que tienen para plantear peticiones, al no haber sido despojados de la palabra, como lo refirió el gobernador, sino que por el contrario hayan acudido al incidente de desacato para reclamar la contestación y (ii) los cabildantes no la hayan puesto en conocimiento de esa institución.

Así, la forma en que el derecho de petición fue concebido y protegido por los jueces de instancia, se constituyó en una barrera para que la solicitud fuera atendida por la autoridad competente y de conformidad con los usos y costumbres de la comunidad *Yaporogos*. No se logró restablecer el derecho, en la medida en que no se tuvo en cuenta el conjunto de particularidades del grupo étnico en el seno del cual se denunció la vulneración. En cambio, intervino en su dinámica y, al hacerlo, generó un escrito de respuesta firmado por autoridades que no estaban facultadas para emitirlo, como lo estaba exclusivamente la Asamblea General, lo que no solo atenta contra la organización, sino que se convierte en un despropósito respecto del derecho de los accionantes a recibir una respuesta, pues aquella con la que cuentan al no ser avalada por la Asamblea General no tiene el valor y la fuerza que esperaban.

68. De conformidad con todo lo anotado hasta este punto, la Sala encuentra que el derecho de petición de los accionantes sí resultó lesionado por parte de las autoridades tradicionales que fungieron como cabildantes para el periodo 2019, y esa vulneración se mantiene vigente a causa de las decisiones de instancia, que pretendieron contenerla.

69. Bajo esa óptica, es imperioso confirmar únicamente el sentido de las decisiones de instancia, y revocar todas las medidas adoptadas en las providencias que las contienen y que actualmente se revisan. Entonces, para efecto de amparar el derecho de petición de los accionantes, y con el ánimo de hacerlo del modo más armónico posible con la autonomía indígena que le asiste al colectivo étnico, la Sala ordenará que los miembros del cabildo de 2019 que también fungen como cabildantes en 2021²⁰⁷, al haber sido destinatarios de la petición del 11 de agosto de 2020 y ser parte de las autoridades tradicionales en la actualidad, le presenten la solicitud a la Asamblea General, para efecto de que en su próxima sesión, esta valore y resuelva, (i) si acepta la solicitud en la forma escrita en la que fue presentada, o si la requiere conforme la oralidad que practica; y, (ii) en los términos en los que sea compatible con sus usos, costumbres y procedimientos internos, evalúe cada una de las peticiones de los accionantes, de cara a la sanción que pesa sobre ellos de conformidad con el trámite de y los criterios de análisis de peticiones referidos por el gobernador de la comunidad. Cabe aclarar que lo ordenado esta sentencia no implica que la comunidad deba acceder a lo pedido, sino tramitar la solicitud y resolverla como expresión de su autonomía interna, en el marco de sus propios esquemas de procedimiento y pensamiento.

²⁰⁷ De conformidad con las manifestaciones del gobernador actual de la comunidad, en respuesta al auto del 18 de mayo de 2021, los cabildantes para 2019 que fueron elegidos nuevamente en esa calidad en 2021 son: Katherine Stefanni Lozano Ospina (gobernadora en 2017 y actual tesorera de la comunidad), Pedro Bucurú Donoso (actual comisario), María Victoria Díaz Patiño (actual gobernadora suplente) y María Inés Rojas Cardoso (actual alcaldesa).

Cuestión final

70. Por último, cabe destacar que el gobernador electo del grupo étnico *Yaporogós* señaló que algunos miembros de la comunidad remitieron información a esta Corporación, a través de un correo electrónico que no estaba habilitado por las autoridades tradicionales actuales y, al hacerlo, considera que se incurrió en un posible ejercicio de suplantación. Adicionalmente, esa autoridad adujo que es posible que a través de los archivos audibles que remitieron los actores en sede de revisión, ellos hayan incurrido en los delitos de falso testimonio y/o fraude procesal, por lo que le pidió a la Corte Constitucional hacer las investigaciones del caso e imponer las sanciones a las que haya lugar. En tal sentido, solicitó indagar lo ocurrido y efectuar la compulsa de copias, para efecto de que las autoridades competentes investiguen la situación y, eventualmente, adopten las medidas a las que haya lugar.

71. Sobre el particular, es importante recordar que la Corte Constitucional ciñe su actividad a las competencias que le han sido adjudicadas por el texto superior. Entre ellas no se encuentra la investigación de ninguna conducta con relevancia penal, por lo que es imposible asumir su conocimiento y pronunciarse al respecto.

72. Finalmente, en lo que atañe a la solicitud de compulsa de copias que hiciere el gobernador de la comunidad indígena, la Sala encuentra que precisamente en el marco de la autonomía que le asiste a la comunidad, se impone que ella misma valore la posibilidad de investigar y sancionar las conductas que encuentre reprochables, de conformidad con su cosmovisión, ordenamiento y competencias jurisdiccionales. En caso de que su derecho propio no lo permita, y persista su interés en ello, deberá acudir a las autoridades mayoritarias a presentar la denuncia correspondiente si lo estima procedente. Para efecto de lo anterior, se suministrarán copias de este expediente a la comunidad indígena para que emprenda las gestiones que le correspondan.

73. Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala amparará el derecho de petición de Iván Darío Galindo y José Omar Rojas, pero revocará las medidas adoptadas en primera y segunda instancia, en cuyo lugar dictará medidas de protección particulares que, al mismo tiempo, resguarden la autonomía de la comunidad indígena *Yaporogós*.

Síntesis de la decisión

74. En esta oportunidad la Sala Sexta de Revisión analizó la acción de tutela interpuesta por dos miembros de la comunidad indígena *Yaporogós* en contra de los miembros del cabildo del mismo grupo étnico. Ellos reivindicaron su derecho de petición, en la medida en que formularon una solicitud el 11 de agosto de 2020 que, en su criterio, no fue resuelta de fondo.

75. Al valorar el asunto desde una perspectiva formal, la Sala concluyó que satisface cada uno de los requisitos de la acción de tutela. Consideró que la petición fue presentada por los titulares del derecho presuntamente comprometido (legitimación

por activa), y fue dirigida contra una entidad pública especial, como lo son los cabildos en el ordenamiento jurídico colombiano, cuyos representantes pueden ser accionados por vía de tutela, máxime cuando a ellos fue dirigida la petición de la que se busca respuesta (legitimación por pasiva). Además, en sede de revisión, se vinculó a miembros del cabildo que podrían tener un papel en el restablecimiento del derecho de petición, que por tener esa calidad también podían ser convocados a él.

Por otro lado, se estimó que la acción fue presentada en un término razonable para su definición y que, en el seno de la comunidad indígena no existía un mecanismo judicial para la defensa de los intereses de los actores en relación con la petición del 11 de agosto de 2020, por lo que se concluyó que satisface los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, respectivamente.

76. Así las cosas, la Sala se planteó determinar si ¿los cabildantes accionados vulneraron el derecho de petición de los actores al contestar la solicitud de entrega de información sobre la gestión y el manejo de recursos de la comunidad, en el sentido de insistir en que es propio de los usos y costumbres de la comunidad indígena, que ese tipo de solicitudes se presenten ante la Asamblea General, de forma oral, y sean resueltas por ella y reivindicar así, su derecho a la autonomía indígena?

77. Para ese efecto, analizó el carácter pluralista y multicultural del Estado colombiano, en función de la garantía de la autonomía de los pueblos indígenas, en su dimensión interna. En relación con él concluyó que existe un mandato constitucional de respeto por la autonomía de las comunidades étnicas que deriva en límites a la intervención del juez de tutela en los asuntos en los que ella se ve comprometida. Concluyó que es preciso propender por la autodeterminación de los pueblos indígenas, siempre que las previsiones propias de su cultura no pugnen de manera intolerable con los derechos de aquellos que se han denominado intangibles, y se preserve el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

78. Enseguida, abordó el derecho de petición en las comunidades étnicas. Recordó la jurisprudencia constitucional al respecto, y la clasificó en aquella referida a las situaciones en las que la petición es formulada por una persona indígena para lograr la respuesta de una autoridad mayoritaria o de un particular, eventos en los que la regla aplicada es que esta situación está regida por las normas mayoritarias.

En otro conjunto de eventos precisó cómo la Corte se ha pronunciado sobre casos en los que el peticionario dirige una solicitud a una autoridad tradicional de la comunidad de la que él mismo es parte. Destacó cómo en esos eventos las decisiones de esta Corporación han aplicado el derecho mayoritario, y no el propio del grupo étnico del que se trata, en la medida en que los debates analizados, a partir de las intervenciones de las partes, no daban cuenta del compromiso de la autonomía indígena interna.

79. Por el contrario, como encontró que el centro del debate propuesto por las autoridades tradicionales accionadas en este asunto fue el derecho a la autonomía indígena, la Sala verificó la existencia de normas propias sobre el derecho de

petición al interior de la comunidad. Preciso que existía un trámite que aseguraba la presentación de las solicitudes de los ciudadanos y su respuesta, como que este respondía a la tradición oral propia de la comunidad. Concluyó así, que en esta ocasión no existía una confrontación entre la autodeterminación de la comunidad y el derecho de petición de sus miembros, pues el mismo estaba asegurado en el seno del grupo étnico.

No obstante, alertó sobre el hecho de que la operatividad de dicho trámite se vio truncada por las medidas de aislamiento y distanciamiento adoptadas para contener la propagación del COVID-19, en la medida en que redujeron la posibilidad de reunión de la comunidad y de formulación de las peticiones orales ante la Asamblea General, como prevén las tradiciones internas. Destacó que en ese contexto los accionantes presentaron la solicitud en forma escrita, ante la incertidumbre sobre el momento de la realización de la asamblea, y no les era exigible actuar de otro modo, pues no tenían alternativa. Su petición fue presentada, pero los cabildantes les manifestaron que debían formularla directamente en asamblea, cuya realización no tenía una fecha clara. Los accionados, son cabildantes, con potestad para convocar a la Asamblea General, de modo que ni siquiera determinaron resolver la solicitud en la próxima reunión de la misma.

Así, los actores acudieron al juez de tutela. Este encontró lesionado el derecho de petición porque no se fijó una fecha cierta de realización de la Asamblea General, en la que pudiera ser dirimida la solicitud. Para protegerlo, se dictaminó que la gobernadora de la comunidad asumiera dar la respuesta, en contravía de los usos y costumbres tribales, que no fueron consultados. Esa medida llevó a los cabildantes a pronunciarse en forma escrita, al margen de su cosmovisión y tradición oral, y el texto de respuesta tampoco satisfizo las peticiones de los accionantes, que han acudido al incidente de desacato para lograr su cometido. La Sala precisó que esto más que ser imputable a las partes, lo es a la injerencia de los jueces de instancia en la dinámica interna de la comunidad indígena *Yaporogos*, a través de las medidas adoptadas por ellos, pues se obviaron sus especificidades y se les obligó a interactuar de forma escrita, ajena a sus costumbres.

Por ese motivo lo Sala de Revisión estimó que la vulneración del derecho persiste en la actualidad, de modo que confirmará el sentido de las decisiones de instancia, para amparar los derechos, pero revocará todas las medidas de protección para, en su lugar, intervenir en pro de la autonomía de la comunidad y ordenar a los cabildantes de la comunidad *Yaporogos* en el año 2019, que recibieron la petición, y que también ostentan esa dignidad en 2021, que la pongan en conocimiento de la Asamblea General, para que en su próxima sesión valore y determine: (i) si acepta la solicitud en la forma escrita en la que fue presentada, o si la requiere conforme la oralidad que practica (último caso en el cual deberá brindar el espacio para que los actores formulen su petición); y, (ii) en los términos en los que sea compatible con sus usos, costumbres y procedimientos internos, evalúe cada una de las peticiones de los accionantes, de cara a la sanción que pesa sobre aquellos comuneros.

80. Adicionalmente, la Sala estimó que las solicitudes relacionadas con la presunta comisión de conductas punibles, como lo solicitó el gobernador de la comunidad, no son de su competencia, por lo que remitirá copia de este expediente al grupo étnico,

para que valore la posibilidad de iniciar, en el marco de su jurisdicción especial, las actuaciones correspondientes o, en su defecto acuda a las autoridades a las que a su juicio deba poner en conocimiento los hechos y sus argumentos al respecto.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de El Espinal, el 4 de noviembre de 2020 que, a su vez, confirmó la decisión proferida el 25 de septiembre de 2020 por el Juzgado Tercero Penal Municipal de El Espinal, en el sentido de **CONCEDER EL AMPARO** al derecho de petición de Iván Darío Galindo y José Omar Rojas.

Segundo. REVOCAR las medidas adoptadas en providencia referida en el numeral anterior. En su lugar, **ORDENAR** a Katherine Stefanni Lozano Ospina, Pedro Bucurú Donoso, María Victoria Díaz Patiño y María Inés Rojas Cardoso, como cabildantes de la comunidad *Yaporogos* en el año 2019 y que también ostentan esa dignidad en 2021, que en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta decisión, ponga en conocimiento de la Asamblea General de la comunidad la petición que Iván Darío Galindo y José Omar Rojas (entre otros) presentaron el 11 de agosto de 2020, para que en su próxima sesión valore y determine: (i) si acepta la solicitud en la forma escrita en la que fue presentada, o si la requiere conforme la oralidad que practica; (ii) último caso, en el cual la Asamblea deberá abrir un espacio para que los accionantes formulen su petición en forma oral y, (iii) en los términos en los que sea compatible con sus usos, costumbres y procedimientos internos, evalúe cada una de las peticiones de los accionantes, de cara a la sanción que pesa sobre aquellos comuneros.

Lo ordenado no implica que la comunidad deba acceder a lo pedido ni resolverlo en forma favorable, sino tramitar la solicitud y definirla como expresión de su autonomía interna, en el marco de sus propios esquemas de procedimiento y pensamiento.

Tercero. REMITIR COPIAS de este expediente a la comunidad indígena *Yaporogos* para que: (i) de conformidad con la jurisdicción que ejerce en su territorio, adelante las investigaciones y las actuaciones a las que haya lugar; o (ii) para que, en caso de que no cuente con mecanismos efectivos para proceder de esa forma, cuente con la documentación necesaria para denunciar los hechos ante las autoridades correspondientes.

Cuarto. Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

