Sentencia T-650/17

Referencia: Expediente T-6.208.834.
Acción de tutela presentada por HERNANDO JULIO BARRETO MOLINA y otros, en contra del MINISTERIO DEL INTERIOR – DIRECCIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, MINORÍAS Y ROM.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido en única instancia por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de San Marcos –Sucre-, el 24 de febrero de 2017, en el trámite de la acción de tutela incoada por Hernando Julio Barreto Molina y otros, en contra del Ministerio del Interior –Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante Auto del 30 de junio de 2017, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis, integrada por las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y Diana Fajardo Rivera, y asumido mediante reparto por el Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos como sustanciador de su trámite y decisión.

I. ANTECEDENTES

El 10 de febrero de 2017, los ciudadanos Hernando Julio Barreto Molina, Victor Pinto Villegas, Laura Nuñez Acosta, Lacides Rodríguez Suarez, Manuel Barreto, Alvaro Cotera Sierra, Ubaldo Ricardo Baldovino, Leonel Marichal Guerrero, Alma Cerro de Cárdenas y Nuris Lara Zambrano, en su condición de integrantes del Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú, interpusieron acción de tutela por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la autonomía de las comunidades indígenas y a la libre autodeterminación, que consideran han sido desconocidos por la entidad accionada al negarse a inscribir la elección realizada por el Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú el día 4 de diciembre de 2016.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, los actores sustentan sus pretensiones en los siguientes:

1. **Hechos**

1.1. La Comunidad Indígena Maruza de la etnia Zenú, ubicada en el Municipio de San Marcos, Departamento de Sucre, es una población indígena reconocida y registrada ante el Ministerio del Interior mediante Resolución No.034 del 2 de junio de 2009 y actualmente se encuentra conformada por más de 1440 personas, las cuales están organizadas en más de 308 familias.

1.2. Dicha comunidad tiene un sistema de adopción de decisiones democráticas. En el año 2016, la Asamblea General del Cabildo eligió a la señora Lícida Lucía López como Capitana del Cabildo, esto es, quien, de conformidad con los estatutos de la comunidad, ese año obró como líder de la Junta Directa del Cabildo y como su representante legal.

1.3. Aducen los accionantes que, en su calidad de miembros del Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú y con ocasión a unas presuntas irregularidades en la gestión de la Capitana Lícida Lucía López, solicitaron los buenos oficios de la ONG Acción Humana y, a su vez, del Ministerio del Interior, de manera que estos brindaran acompañamiento y sirvieran de mediadores en dicha problemática. Lo anterior, pues los actores evidenciaron la existencia de problemas relacionados con: **(i)** manejos inadecuados de los recursos públicos, **(ii)** expulsión ilegal de miembros del cabildo y **(iii)** algunas denuncias penales por delitos como "estafa".

1.4. Los peticionarios afirman que fueron objeto de malos tratos, debido a las constantes denuncias que realizaban y, finalmente, el día 14 de agosto de 2016, fueron expulsados del Cabildo Indígena Maruza por

decisión de la Asamblea General del Cabildo, e iniciativa de la Capitana Lícida Lucía López.

1.5. El 28 de julio de 2016, como contestación a la solicitud de intervención presentada, el Ministerio del Interior indicó que, en razón a que las mencionadas denuncias sobrepasaban sus competencias, remitió copia de ellas a las autoridades correspondientes[1]. Respecto de lo que se enmarca en el ejercicio de sus funciones, señaló que la única solución posible era propiciar espacios de diálogo con los demás miembros del cabildo y, en especial, con la Asamblea General. Esto, pues las controversias relativas a la dirección del cabildo y a la conformación del censo de quienes son parte de él, son asuntos cobijados por la autonomía constitucionalmente otorgada a estas comunidades y no admiten la intervención de autoridades no tradicionales.

1.6. Con ocasión al conflicto interno que venían viviendo en la comunidad y al enfrentarse ante la imposibilidad de resolver la controversia a través del diálogo, pues afirman que la capitana se rehusó a rendir cuentas ante la Asamblea General, el día 07 de agosto de 2016, los accionantes decidieron separarse de la administración vigente en ese momento y organizarse como una Junta Directiva Provisional.

1.7. Manifiestan que el día 7 de agosto del año 2016, la Junta Directiva Provisional convocó a la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, la cual, como máxima autoridad de la Comunidad: **(i)** revocó el mandato de la entonces capitana y su junta directiva, y **(ii)** ratificó la Junta Directiva Provisional creada por los accionantes, hasta que se eligiera la Junta correspondiente al periodo del año 2017.

1.8. Debido a las denuncias formuladas y, en general, ante los hechos que habían tenido lugar, el Ministerio del Interior citó a las partes en conflicto a una reunión que tuvo lugar el 25 de octubre de 2016, en la que, debido a la complejidad de las problemáticas, no fue posible lograr una solución definitiva al conflicto; motivo por el cual, de mutuo acuerdo, esto es, con el consentimiento de la anterior y la nueva administración, se pactó una mesa de concertación posterior en donde se buscaría una resolución definitiva al conflicto a través del diálogo.

1.9. El 29 de noviembre de 2016, el Ministerio del Interior informó a los accionantes que la ciudadana Lícida Lucía López, en su condición de

[1] Respecto de las denuncias penales a la Fiscalía General de la Nación y las fiscales a la Contraloría General de la República.

capitana registrada del cabildo, canceló de manera unilateral la reunión acordada.

1.10. Ante la actuación anteriormente descrita y al considerar que no sería posible llegar a algún acuerdo, los accionantes, en su condición de Junta Directiva Provisional, decidieron convocar a elecciones el día 4 de diciembre de 2016 para el año 2017.

1.11. Una vez realizadas las elecciones convocadas, concluyeron que contaban con el quorum requerido y eligieron al señor Hernando Julio Barreto Molina como su nuevo capitán.

1.12. Manifiestan los accionantes que como consecuencia de dicha elección, solicitaron a la Alcaldía Municipal de San Marcos que tramitara el acta de posesión correspondiente a los miembros de la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 89 de 1890.

1.13. Por su parte, la Alcaldía Municipal de San Marcos, mediante Acta No. 040 del 5 de diciembre de 2016, posesionó a los accionantes como Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza para el año 2017.

1.14. Inconforme con lo sucedido, el 6 de diciembre de 2016, la señora Lícida Lucía López impugnó la elección y posesión realizada ante el Alcalde Municipal de San Marcos, por considerar que ésta se hizo de manera ilegal y por una sección minoritaria del cabildo.

1.15. Como producto de lo acontecido, el 15 de diciembre de 2016, la señora Lícida Lucía López convocó a sus propias elecciones para que fueran llevadas a cabo el día 13 de enero de 2017.

1.16. Aducen los accionantes que, con posterioridad a las elecciones que realizaron el 4 de diciembre de 2016, solicitaron al Ministerio del Interior la inscripción de la nueva Junta Directiva; entidad que se abstuvo de hacerlo en cuanto consideró que, al existir dos autoridades tradicionales diferentes, no había claridad sobre cuál de estas representa a la comunidad.

1.17. El 4 de enero de 2017, los accionantes radicaron ante el Ministerio del Interior una solicitud en la que reprocharon la omisión de esta entidad en inscribir la elección realizada el 4 de diciembre de 2016, en la que se fijó la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza para el año 2017, y que ésta sería encabezada por el señor Hernando Barreto Molina. En ella, solicitaron la realización de la inscripción y manifestaron considerar

desconocidas sus determinaciones y autonomía como comunidad indígena pues, contrario a lo que indican los funcionarios del Ministerio del Interior, sólo existe una "Junta Directiva legítima del Cabildo Indígena Maruza".

1.18. Afirman los accionantes que el 8 de enero de 2017, convocaron a la Asamblea General del Cabildo para realizar el empalme de funciones con la administración anterior del cabildo, esto es, aquella liderada por la señora Lícida Lucía López, pero que ninguno de los que la conformaban se hicieron presentes.

1.19. El 13 de enero de 2017, la señora Lícida Lucía López reunió su propia Asamblea General y realizó elecciones para la Junta Directiva del Cabildo. En ellas se concluyó que se había satisfecho el quorum decisorio requerido por los estatutos de la comunidad y fue reelegida como Capitana para el año 2017.

1.20. Mediante escrito del 31 de enero de 2017, el Ministerio del Interior expresó que no procederá a inscribir la elección de ninguna de las Juntas Directivas existentes, pues evidencia que hay una controversia al interior del cabildo que debe ser resuelta autónomamente por la comunidad, pues cualquier actuación que avale a alguna de los grupos en conflicto solo terminaría por escalar la controversia existente.

2. Material probatorio obrante en el expediente

2.1. Circular Externa No. CIR15-000000044-DAI-2200 del 29 de diciembre de 2015, en la que el Ministerio del Interior se dirige a las Alcaldías Municipales, Gobernaciones Departamentales y Autoridades de los Cabildos Indígenas y profiere una directriz sobre el procedimiento a seguir para la posesión de las autoridades de los cabildos que sean elegidos por sus comunidades. En dicha circular, se indica, entre otras cosas, que las autoridades municipales deberán verificar que no exista discrepancia o conflicto interno en la realización de los procesos de elección.[2]

2.2. Copia del Reglamento Interno del Cabildo Indígena Maruza, de la etnia Zenú, en el que se evidencia que el órgano máximo de decisión del cabildo es la Asamblea General y que esta toma decisiones a partir del establecimiento de un Quorum Deliberatorio en virtud del cual se constituye con "*la mitad más uno del número de familias censadas en el*

[2] Folio 174 Cuaderno Principal.

cabildo" y un Quorum Decisorio que constituye "*una (1) tercera parte de los miembros de la asamblea presente en la asamblea general*".[3]

2.3. Copia de las denuncias presentadas por la ONG Acción Humana del 30 de mayo y 18 de julio de 2016, en las que se pone en conocimiento del Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, y del Ministerio del Interior la situación que en ese momento atravesaba el Cabildo Indígena Maruza y las supuestas irregularidades en su administración.

2.4. Copia del derecho de petición presentado el 20 de junio de 2016, por los ciudadanos Víctor Augusto Pinto Villegas, Hernando Julio Barreto Molina, Astrid Candelaria Cárdenas Cerro, Aurora Rodríguez Suarez y otros, en el que solicitaron al Ministerio del Interior informar si habían sido efectivamente expulsados del censo del Cabildo Indígena Maruza, así como los motivos por los cuales la señora capitana Lícida Lucía López se niega a rendir cuentas respecto de su gestión al interior del cabildo[4].

2.5. Copia del escrito del 18 de julio de 2016, en el que los ciudadanos Víctor Augusto Pinto Villegas, Hernando Julio Barreto Molina, Astrid Candelaria Cárdenas Cerro, Aurora Rodríguez Suarez y otros, quienes, en calidad de miembros del Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú, solicitaron al Ministerio del Interior su intervención y acompañamiento para "*llegar a unos correctivos que den solución definitiva al conflicto que tanto agobia a esta comunidad*".

2.6. Copia de la contestación del 28 de julio de 2016, en la que el Ministerio del Interior indica a la ONG Acción Humana que los asuntos relativos a la realización del censo de las comunidades indígenas "*son un ejercicio autónomo que hacen las comunidades indígenas a través de sus autoridades para ejercer un control de la composición social*", motivo por el cual no está dentro de sus competencias intervenir ellos, pues hacerlo implicaría desconocer la autonomía que la Carta Política ha otorgado a las comunidades indígenas. Por ello, decide únicamente exhortar a los solicitantes para que lleven sus inquietudes ante las autoridades de la Comunidad Indígena de manera que sean estas quienes resuelvan conforme a sus usos y costumbres sobre las supuestas irregularidades que declaran.

---

[3] Folio 200 Ibídem.
[4] Folio 88 Ibídem.

2.7. Copia de la denuncia penal por el delito de Hurto[5] realizada el 7 de agosto de 2016 por la señora Lícida Lucía López, Capitana del Cabildo Indígena Maruza, en contra del señor Víctor Augusto Pinto Villegas, pues considera que éste, ese mismo día, se había apropiado irregularmente del "*libro de actas*" del cabildo indígena que representa, absteniéndose de devolverlo cuando lo solicitó de vuelta[6].

2.8. Copia del Acta 001 del 7 de agosto de 2016, en la que la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, dirigida por el ciudadano Hernando Julio Barreto, etnia Zenú, revocó el nombramiento de la señora Lícida López Domínguez como Capitana del Cabildo Indígena Maruza, así como de su junta directiva. Ello, por varios motivos, entre otros: **(i)** comportamientos inadecuados que constituyen delitos como la estafa, **(ii)** por haber modificado las escrituras de la Casa Indígena y apropiarse de un sector de ésta, **(iii)** hacer negocios "dudosos" en los que se perdieron 45 millones de pesos de propiedad del cabildo, **(iv)** expulsar cabildantes sin justificación, y **(v)** por otros abusos y omisiones en el ejercicio de las funciones que le fueron encomendadas.

Por lo anterior, deciden imponerle a los afectados ciertas sanciones[7] y nombrar capitán y junta directiva temporal, esto es, mientras inicia el nuevo periodo (año 2017).

2.9. Copia del Acta 002 del 14 de agosto de 2016, en la que la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, etnia Zenú, ratificó la revocatoria de la capitana Lícida López Domínguez y su Junta Directiva. En ella se deja constancia de que ese día, en las horas de la mañana, la señora Lícida López pretendió ingresar a la casa indígena en compañía de "forasteros"[8] a los que se les impidió la entrada y, por eso, se rehusó a entrar sin ellos.

2.10. Copia de la denuncia penal presentada el 18 de agosto de 2016, ante la Unidad Básica de Investigación Criminal del Municipio de San Marcos –Sucre por parte de la ciudadana Nellys del Carmen Vides Salcedo, en la que asevera que la señora Lícida Lucía López Domínguez, Capitana Indígena del Cabildo Maruza de la etnia Zenú, perdió "*45 millones de pesos para beneficiar a 85 familias para comprar unos*

---

[5] Radicado No. 2016-102615-80704-SC.
[6] Folio 197 Ibídem.
[7] Se obliga a la señora Lícida López Domínguez a devolver los dineros y propiedades presuntamente hurtadas, a pedir excusas públicas y finalmente se le deja sin derechos políticos, esto es, sin voz ni voto al interior del cabildo. En relación con los demás miembros de la junta directiva, se les impide igualmente ejercer su voz y voto en las decisiones que afectan al cabildo.
[8] Debe entenderse por el término "forastero", toda persona que es ajena a la comunidad indígena y que no hace parte de ella.

lotes", dinero presuntamente donado por "*la señora Yamina Pestana senadora de la república en el año 2014*". De igual manera, denunció la supuesta recolección de 10.000 pesos por miembro para la escritura de unos inmuebles colectivos, pero que esos dineros fueron usados para la compra de dos taxis.[9]

2.11. Copia del escrito presentado el 23 de agosto de 2016 ante la Contraloría General de la República por parte los ciudadanos Hernando Julio Barreto Molina (en su calidad de Capitán Temporal del Cabildo Indígena Maruza), Victor Pinto Villegas (en su condición de Fiscal Temporal) y Alma Cerro de Cárdena (actuando como Alguacil Temporal), en el que amplían la denuncia No. 2016-102615-80704-SC del 07 de agosto de 2016. Al respecto, manifiestan que la capitana del cabildo **(i)** se niega a rendir informe por la pérdida 45 millones de pesos que habían sido donados a la comunidad en el año 2014 y que iban a ser destinados a la compra de unos lotes que favorecerían a unas 85 familias, así como por la malversación de otros recursos con los que se contaba; **(ii)** ha desplegado conductas constitutivas de delitos como la estafa y **(iii)** ante las constantes denuncias de los miembros del cabildo, ha optado por expulsar del censo del cabildo a quienes se le oponen.

2.12. Copia del comunicado del 2 de septiembre de 2016, en el que la ONG Internacional – Acción Humana manifiesta "apoyar" al Cabildo Indígena Maruza y reprocha el accionar de la señora Lícida Lucia López Domínguez, excapitana del cabildo indígena y quien fue revocada de su cargo de manera unánime.

2.13. Copia del Acta 003 del 4 de septiembre de 2016, en la que se reúne la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, etnia Zenú, y llama la atención sobre la ausencia de la señora Lícida Lucía López Domínguez desde el 7 de agosto de ese año, cuando se le revocó del cargo como Capitana Indígena del Cabildo. Adicionalmente, trata temas relativos al funcionamiento del Cabildo y ratifica por tercera vez la Junta Directiva provisional, nombrada ante la destitución de la anterior.

2.14. Copia del Acta del 25 de octubre de 2016, en la que el Ministerio del Interior reunió a las partes en conflicto, esto es, la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza elegida para el periodo 2016 y liderada por la "Capitana" Lícida Lucía López y la Junta Directiva Provisional dirigida por el "Capitán Provisional" Hernando Julio Barreto Molina, y propendió por generar un espacio de dialogó que permitiera superar la controversia.

---

[9] Folio 14 Ibídem.

Se tiene que el señor Hernando Barreto Molina adujo haber denunciado unas presuntas irregularidades en la administración del cabildo y que, como consecuencia de ello, fue expulsado del cabildo al igual que otros miembros de la comunidad, motivo por el cual, al intentar infructuosamente resolver la problemática a través del diálogo, decidieron revocar el mandato de la capitana electa.

Por su parte, la señora Lícida Lucía López indicó que el 7 de agosto de 2016 se reunió en Asamblea General un grupo de personas que no alcanzó a satisfacer el Quorum Decisorio y determinaron, sin la capacidad para ello, su revocatoria y la elección de una nueva junta directiva, la cual reputa de "falsa".

Al observar que, por la complejidad y diversidad de problemáticas al interior de la comunidad, no sería posible arribar a una solución inmediata, se pactó realizar una reunión posterior en la que se presentaron únicamente 5 personas de cada sector poblacional en controversia.

2.15. Copia del escrito del 25 de noviembre de 2016, en el que el Ministerio del Interior solicitó a la Capitana del Cabildo Indígena Maruza, Lícida Lucía López, que notifique por escrito la decisión de no llevar a cabo la reunión pactada el 25 de octubre de 2016.

2.16. Copia de las contestaciones del 29 de noviembre y 23 de diciembre de 2016 por parte del Ministerio del Interior, con radicados externos EXTMI16-00044243[10] y EXTMI 16-0064002[11], en las que se indica que si bien, con ocasión a las tensiones existentes al interior del cabildo indígena Maruza, se fijó una "*reunión preparatoria previa Asamblea eleccionaria*" con el fin de que la transición en la dirección del cabildo se diera en el marco del diálogo, ésta fue cancelada en razón a la manifestación de la entonces capitana del cabildo, quien afirmó que se había decidido no llevar a cabo la reunión preparada.

Adicional, se expresó que las elecciones que se llevaron a cabo el 4 de diciembre fueron impugnadas por la actual capitana del cabildo.

2.17. Copia del Acta 004 de Elección de Capitán y Junta Directiva del 4 de diciembre de 2016, en la que se dejó constancia del proceso de elección que se llevó a cabo para el periodo de 2017, y en el que ganó el

[10] Folio 8 Ibídem.
[11] Folio 12 Ibídem.

señor Hernando Barreto Molina y su fórmula, con 101 votos (de un total de 111 votantes)[12].

2.18. Copia del Acta de posesión No. 040 del 5 de diciembre de 2016, en la que, de conformidad con el Acta de Elección No. 004 del 4 de diciembre de 2016, el Alcalde Municipal de San Marcos – Sucre posesionó en el cargo de "*Capitan del Cabildo Indígena Maruza Etnia Zenú*" al ciudadano Hernando Barreto Molina para el periodo 2017.[13]

2.19. Copia del Acta de Posesión del 5 de diciembre de 2016, en la que, de conformidad con el Acta de Elección No. 004 del 4 de diciembre de 2016, el Alcalde Municipal de San Marcos – Sucre posesionó a los accionantes como quienes conformarían la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza etnia Zenú para el año 2017.[14]

2.20. Copia de la solicitud presentada por la señora Lícida Lucía López, en su calidad de capitana del Cabildo Indígena Maruza, ante el Ministerio del Interior, en la que, el 6 de diciembre de 2016, denuncia la elección ilegal que se hizo el pasado 4 de diciembre de ese año, por una sección del cabildo y que desconoció los usos y costumbres que los rigen. En ese sentido, solicita que no se de validez a dicha elección y "*se abstenga de dar cualquiera información a estos impostores*".

2.21. Copia del Acta del 15 de diciembre de 2016, en la que la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, etnia Zenú (dirigida por la señora Lícida Lucía López), convocó a una reunión general a efectos de llevar a cabo las elecciones de la Junta Directiva del Cabildo para el año 2017[15].

2.22. Copia de la denuncia presentada por la ONG Acción Humana el 15 de diciembre de 2016 ante el Ministerio del Interior, en la que llaman la atención respecto del desconocimiento que se hizo de la decisión electoral de la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza y solicitan nuevamente el acompañamiento del Ministerio a efectos de que sea posible superar el conflicto que actualmente viven.

2.23. Copia de la contestación del Ministerio del Interior del 23 de diciembre de 2016 a la solicitud de intervención presentada por la ONG Acción Humana, en la que informaron que, en ejercicio de sus funciones, convocaron a las partes en conflicto a una reunión que tendría lugar el día 25 de octubre de 2016, la cual fue cancelada por la comunidad; motivo

---

[12] Folio 40 Ibídem.
[13] Folio 6 Cuaderno Principal.
[14] Folio 7 Ibídem.
[15] Folio 185 Ibídem.

por el cual no les resulta posible realizar acciones diferentes a mostrarse prestos a la colaboración en la resolución pacífica del conflicto, so pena de que un actuar adicional se muestre invasivo de la autonomía constitucionalmente otorgada a estas formas de organización social.

2.24. Copia de la respuesta al oficio de Radicado Externo EXTMI 10-0064002 del 23 de diciembre de 2016, en el que el Ministerio del Interior informa que se realizó una visita de acompañamiento el día 25 de octubre de 2016, en la cual fueron expuestas las inconformidades que constituyen las causas del conflicto interno de la comunidad y en la que se determinó que varios asuntos de esta problemática sobrepasan las competencia del Ministerio[16].

2.25. Copia del escrito del 4 de enero de 2017, en el que los miembros de la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza expresan su descontento con el Ministerio del Interior ante la negativa de realizar su inscripción. Frente a esto, manifiestan que la Asamblea General funge como máxima autoridad del Cabildo y que, en ejercicio de sus funciones se sancionó a la señora Lícida Lucía López Domínguez, anterior capitana del cabildo, por sus abusos en el ejercicio de sus atribuciones. En ese sentido, estiman que sus determinaciones están siendo desconocidas flagrantemente por el Ministerio del Interior al dar prelación a las manifestaciones de una capitana destituida sobre las de la máxima autoridad del cabildo, esto es, la Asamblea General. En conclusión, solicitan que se inscriban las elecciones realizadas para el año 2017.

2.26. Copia del Acta 005 del 8 de enero de 2017, en la que la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, etnia Zenú, pretendió realizar el empalme y entrega de funciones de la anterior administración a la nueva, pero que las personas pertenecientes a la anterior Junta Directiva no se presentaron.

2.27. Copia del Acta 008 del 13 de enero de 2017, en la que la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, etnia Zenú, concluye que (i) se habían presentado 110 familias, motivo por el cual existían quorum decisorio y, por ello, (ii) eligieron como Capitana a la señora Lícida Lucía López y a su Junta Directiva dirigir el cabildo en el año 2017.

2.28. Copia de la respuesta a los Radicados Externos EXTMI 16-0062753 y EXTMI 17-942, del 31 de enero de 2017[17], en la que el Ministerio del Interior indica que **no procederá a realizar la inscripción**

---

[16] Se consideró que varias de las denuncias realizadas eran de competencia de las autoridades de control fiscal, disciplinario y penal.
[17] Folio 10 Ibídem.

de la elección realizada del señor Hernando Julio Barreto Molina el 4 de diciembre de 2016, como Capitán del Cabildo Indígena Maruza en razón a que las elecciones tuvieron lugar sin que finalizara el periodo de la anterior Capitana, el cual se extendía hasta el 31 de diciembre de 2016.

Adicionalmente, indica que, en razón al estado actual de las relaciones entre los miembros del cabildo, así como a las numerosas denuncias de retiros presuntamente ilegales que se han realizado del censo oficial respecto de miembros de la comunidad, considera que la inscripción de dichas elecciones solo llevará al escalamiento del conflicto, por lo que reitera su oferta de buscar espacios de diálogo como propuso en la reunión del 25 de octubre de 2016.

2.29. Contestación del 31 de enero de 2017, en la que el Ministerio del Interior, en relación con la solicitud de radicado EXTMI17-4537, informa a la señora Lícida Lucía López que la elección que se llevó a cabo el 13 de enero de 2017, y en la que fue nombrada nuevamente como Capitana del Cabildo Indígena Maruza, de la etnia Zenú, tampoco puede ser registrada hasta que el conflicto interno por el que está pasando el cabildo sea resuelto, ello so pena de promover el escalamiento del conflicto.

3. Fundamentos jurídicos de la solicitud de tutela

Los accionantes acuden a este especial mecanismo de protección en aras de obtener la garantía de sus derechos fundamentales a la autonomía y a la libre auto-determinación que caracteriza a los pueblos indígenas, en específico, de la comunidad Indígena Maruza, los cuales estiman han sido desconocidos por el Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM al negarse a inscribir a la Junta Directiva del Cabildo para el año 2017, la cual fue elegida el 4 de diciembre de 2016.

Consideran que no es posible aducir la existencia de una controversia interna en el cabildo, pues la señora Lícida Lucía López fue destituida de su cargo como capitana del cabildo en agosto de 2016, motivo por el cual no cuenta con la legitimidad para impugnar las elecciones realizadas.

4. Respuesta de las autoridades con interés en el trámite

Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior

La Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior respondió a la presente acción de tutela y solicitó se negaran las

pretensiones de los accionantes en cuanto considera haber actuado conforme a derecho al abstenerse de inscribir la elección del presunto nuevo capitán del Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú. Ello, pues existe una gran problemática interna que debe ser solucionada previo a efectuar cualquier inscripción, pues, de otra manera, se terminaría por escalar el conflicto en que se encuentran.

Sobre el particular, expuso que, desde que tuvieron conocimiento de la situación del Cabildo Indígena Maruza, han desplegado las actuaciones que, dentro de sus competencias, les permiten propender por la superación de dicha situación de la manera menos traumática para la comunidad y a través del diálogo y la resolución pacífica de las controversias.

En ese sentido, justificó su negativa de registrar al presunto nuevo capitán del cabildo pues: **(i)** la elección del 4 de diciembre de 2016 no cumplió con el requisito de que la convocatoria hubiese sido realizada por el cabildo saliente "*tal y como lo contempla el artículo 3 de la de 89 de 1980* [sic]"; **(ii)** se desconocieron los acuerdos logrados en la reunión del 25 de octubre de 2016 para resolver los problemas de la comunidad, motivo por el cual realizar la inscripción solo llevaría a escalar el conflicto; y **(iii)** hasta el momento no existe claridad sobre "*la situación censal de las personas que se han hecho elegir como 'Nueva Junta Directiva', ya que muchos de ellos figuran por fuera del censo, pues en asambleas internas de la comunidad y por mayoría en la misma han retirado del mismo a algunos miembros de la comunidad*".

Estimó que si bien los accionantes justifican sus pretensiones en "la autonomía de los pueblos indígenas", la jurisprudencia constitucional ha entendido que ésta encuentra límites en **(i)** cumplir con lo señalado en la Ley 89 de 1890 y **(ii)** el respeto al debido proceso, tanto en la adopción de sanciones, como en los procesos electorales.

En consecuencia, reiteró su solicitud relativa a que se nieguen las pretensiones de la demanda, pues inscribir la elección realizada en el estado actual de la controversia existente al interior del cabildo "*puede redundar en el escalamiento del conflicto y no a la resolución del mismo, lo cual consideramos es el interés de todos*". Manifestó que cuenta con la total disposición de colaborar, a través de las facultades que le han sido conferidas, en la resolución pacífica y efectiva del conflicto interno que atraviesan.

Capitana del Cabildo Indígena Maruza, etnia Zenú, periodo 2016, Lícida Lucía López

Lícida Lucía López presentó escrito de contestación a la presente acción de tutela y solicitó se nieguen las pretensiones invocadas en cuanto consideró que los accionantes han actuado por fuera del amparo de la ley y de sus tradiciones, pues si bien el Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú está organizado de manera democrática, los solicitantes se constituyen en una "*minoría que transgrede todos los principios de participación democrática*"; y la cual: **(i)** "*se tomó por la fuerza y con reprochables actos violentos, desde el día 7 de agosto de 2016, las instalaciones de nuestra sede de la casa indígena*" y **(ii)** "*armados con machetes, garrotes y armas corto punzantes, amedrentaron nuestra guardia indígena y les arrebataron por la fuerza nuestros libros de actas, registro de afiliados y demás, destruyéndolos y/o mal utilizándolos; igualmente procedieron a ocupar por la fuerza las instalaciones de esta sede, amenazando de muerte a todo el que se le opusiera*".

Llamó la atención en que los accionantes han irrespetado los usos y costumbres de la comunidad al citar a asambleas que no cuentan con ninguno de los quórums con los que tradicionalmente adoptan sus decisiones y que, lo más grave de todo es que muchos de los miembros de la Junta Directiva que se pretende sea posesionada ni siquiera hacen parte del cabildo, pues fueron previamente expulsados por la Asamblea General.

En conclusión, consideró que las pretensiones de los accionantes deben ser negadas en razón a que la autonomía indígena de la que aducen ser titulares, se encuentra supeditada a que las comunidades se ajusten en la adopción de sus determinaciones a sus usos y costumbres, los cuales, en su criterio, fueron flagrantemente desconocidos por los actores.

5. Sentencia objeto de revisión

Única Instancia

El Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de San Marcos - Sucre, mediante sentencia del 24 de febrero de 2017, declaró la improcedencia del amparo solicitado por considerar que los accionantes cuentan con los mecanismos judiciales ordinarios para acceder a sus pretensiones. Consideró que, al pretender ser inscritos como los representantes de una comunidad indígena, primero tienen que acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de resolver las controversias que existen en relación con la representatividad del cabildo, en específico en lo relativo a **(i)** la expulsión de muchos de sus miembros del censo del

cabildo y **(ii)** las impugnaciones que se hicieron de la elección que se pretende inscribir.

Estimó que, al estar en discusión decisiones adoptadas por una autoridad indígena (la Asamblea General del Cabildo Maruza), es necesario que los actores acudan a la justicia contencioso administrativa a efectos de que puedan poner un fin al conflicto y normalizar la situación de representatividad en que se encuentran inmiscuidos.

Impugnación

Inconformes con lo resuelto, los accionantes impugnaron la decisión de primera instancia en razón a que, a su juicio, dicho fallo desconoce su autonomía como comunidad indígena y que adoptaron una determinación soberana como cabildo y eligieron una Junta Directiva; decisión que debe ser respetada por las autoridades administrativas y judiciales no tradicionales.

Se llama la atención en que el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de San Marcos – Sucre, mediante Auto del 7 de marzo de 2017, decidió negar la impugnación solicitada en cuanto fue presentada extemporáneamente, esto es, en el cuarto día hábil posterior a la notificación que se hizo de la decisión.

6. Actuaciones en Sede de Revisión

Mediante Auto del 04 de septiembre de 2017, el Magistrado Sustanciador vinculó a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) al trámite judicial objeto de revisión, en razón a que la especial naturaleza del conflicto que centra el interés de la Corte se encuentra en estrecha relación con sus funciones y competencias. Adicionalmente, en dicha actuación se optó por decretar una serie de pruebas a efectos de comprender de mejor manera y desde una óptica que no desconozca la cosmovisión de los implicados, la problemática a decidir.

En ese sentido, se solicitaron, entre otras cosas, informes por parte de:

- El ICANH sobre los usos y costumbres de la comunidad indígena Maruza de la etnia Zenú, en especial lo relativo a la manera en que adoptan sus decisiones e imponen sanciones.
- Los grupos poblacionales en conflicto al interior de la comunidad indígena Maruza, respecto de: **(i)** los hechos que desde la presentación de la acción a la actualidad han tenido lugar, **(ii)** sobre sus formas de gobierno, administración y representación,

(iii) los procedimientos a través de los cuales toman determinaciones políticas y sancionatorias.

- El Ministerio del Interior sobre las actuaciones que ha desplegado en relación con los hechos que circunscriben la presente controversia.
- La Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Personería Municipal de San Marcos, para que, desde sus competencias rindan concepto sobre las pretensiones y los problemas jurídicos que son objeto de discusión.
- La Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República, para que expongan el trámite otorgado a unas denuncias de su competencia, que con ocasión a los hechos objeto de estudio fueron realizadas.
- La ONG Acción Humana, sobre las actuaciones que ha desplegado para procurar la solución pacífica del conflicto interno en la comunidad indígena Maruza de la etnia Zenú.

Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)

En respuesta al auto del 04 de septiembre de 2017, indicó que la Constitución Política otorgó a las comunidades indígenas un amplio nivel de autonomía a efectos de que sea posible su supervivencia como comunidades culturalmente diferenciadas y que ello ha sido reconocido en reiteradas oportunidades por parte de la Corte Constitucional.

Reconoce que si bien esta autonomía tiene límites reconocidos y no puede derivar en la tiranía y la coerción social por parte de parcialidades de la comunidad, la jurisprudencia ha optado por una posición que maximice la autonomía y le de prevalencia.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)

El ICANH respondió al requerimiento realizado e indicó que si bien no cuenta con estudios específicos de la comunidad indígena Maruza, responderá a los cuestionamientos formulados desde la información con la que cuenta en relación con la organización y la justicia tradicional del pueblo Zenú en su conjunto.

Comienza por indicar que los Zenú se caracterizan por tener un sistema organizativo disperso que carece de estructuras de gobierno centralizadas y que, si bien, a partir de las transformaciones que con el paso del tiempo

han ido teniendo, se ha constituido un cabildo regional[18], no todas las comunidades se encuentran adscritas a él, y, en específico, el cabildo Maruza no se encuentra vinculado a este, por lo que, al menos en principio, la Asamblea General del cabildo es el "*mayor organismo para la toma de decisiones y resolución de conflictos*" de la comunidad.

Considera que si bien el cabildo indígena Maruza no pertenece a la agrupación de cabildos que dio lugar al Cabildo Regional de Sotavento[19], los mandatos emitidos por dichas autoridades terminan por, en la mayoría de los casos, servir de guía para la expedición de las normas propias de cada cabildo menor no vinculado a él.

De igual manera, señala que si bien el Cabildo Indígena Maruza no pertenece al Cabildo Mayor de Sotavento, dicho Cabildo sí se encuentra organizado a través de la denominada Asociación de Cabildos Menores del San Jorge a la cual también pertenecen los cabildos de El Oasis, Caño de la Cruz y Cuiva-Caño Viejo.

De otro lado, destaca que el Cabildo Regional tiene tres instancias judiciales de resolución de conflictos, primero, ante los capitanes de los cabildos menores, quienes imparten justicia en cada parcialidad, luego ante el Tribunal de Justicia Propia del pueblo Zenú y finalmente, el Consejo Supremo de Justicia del Pueblo Zenú como mayor instancia de resolución de conflictos.

Asimismo, ante la complejización de las estructuras sociales, recientemente el Cabildo Mayor Regional ha optado por la creación de figuras como el Panaguá[20] y los Mohanes[21] que buscan permitir un mayor control social, político y de los recursos propios del cabildo, pero los cuales se advierte no necesariamente existen dentro de la comunidad Maruza.

Señala que la justicia tradicional en las comunidades Zenú suele incluir un trámite que involucra: **(i)** la presentación de la queja, **(ii)** la notificación del acusado, **(iii)** el desarrollo de una audiencia para presentar los cargos y descargos, y en la que es posible que el acusado

---

[18] El Cabildo Mayor Regional Zenú de San Andrés de Sotavento, el cual está conformado por más de 286 cabildos menores.

[19] El cual se constituye en una agrupación de aproximadamente 286 cabildos menores de descendencia Zenú que reconocen una autoridad mayor a sus asociaciones locales.

[20] Los cuales se encargan de coordinar las acciones de la guardia indígena, esto es, de custodiar los centros de resocialización, armonización espiritual y reclusión, así como velar por la seguridad del territorio y el cumplimiento de los mandatos del cabildo mayor.

[21] Entendidos como autoridades encargadas de velar por el adecuado uso de los recursos y la integridad en el ejercicio de la función pública al interior del pueblo Zenú.

acepte su culpabilidad, **(iv)** en el caso en el que no haya aceptación se inicia un proceso indagatorio en el que se tiene en cuenta "*el punto de vista de las comunidades*"[22], y **(v)** se hace una segunda audiencia de resolución en la que se define la situación, en la que, de ser el caso, se puede imponer una sanción que oscila entre el: **(1)** consejo verbal, **(2)** cepo, **(3)** calabozo, **(4)** indemnización y compensación económica, **(5)** cárcel y **(6)** el destierro.

Finalmente, indican que si bien las costumbres e instituciones del Cabildo Mayor Regional Zenú de San Andrés de Sotavento no necesariamente corresponden con aquellas existentes al interior del cabildo menor Maruza, así como que sus autoridades no se encuentran subordinadas jerárquicamente a lo que éste pueda disponer, el Cabildo Regional puede servir de apoyo para la resolución de los conflictos que atraviesen las distintas comunidades del mismo pueblo.

Sección del Cabildo Indígena Maruza representado por la ciudadana Lícida Lucía López

La Sección del Cabildo Indígena Maruza, representado por la señora Lícida Lucía López presentó tres escritos de contestación a lo solicitado por este despacho, los cuales pueden ser reseñados de la siguiente manera:

Oficio del 07 de septiembre de 2017

En él, la señora Lícida Lucía López realiza un breve recuento de la situación fáctica que circunscribe el conflicto interno que afecta al cabildo. Hace relación a las irregulares actuaciones de los accionantes y destaca: (i) la toma de la Casa indígena y del libro de actas, y (ii) las elecciones ilegitimas que hicieron.

Oficio del 15 de septiembre de 2017

La señora Lícida Lucía López indica que el conflicto inició en el año 2015 con unos dineros que le acusan haber malversado, pero que afirma eran de su propiedad y había pedido prestados a título personal, con la intención de donarlos para la realización de un proyecto de vivienda en la comunidad. Por ello, considera que, el hecho de que hayan sido robados, no afecta de ninguna manera los intereses del cabildo.

[22] Se indica que para el pueblo Zenú es de suma importancia la percepción que la comunidad en la que se desenvuelve el individuo tiene al respecto.

Destaca que otro de los inconvenientes que dio origen a la controversia es el del territorio de la casa indígena del cabildo, pero afirma que ella simplemente aclaraba los linderos del predio a lo establecido en las escrituras públicas.

Narra que el día 7 de agosto de 2016 tan solo habían llegado a la Asamblea General 16 personas, motivo por el que no había quorum, pero que llegó el señor Victo Pinto (fiscal de la junta directiva cabildo disidente) y se tomó el libro de actas por la fuerza y diciendo que "había dado golpe de estado a la capitana".

Expresa que, ante lo sucedido, se retiró de la casa indígena y convocó a reunión el día 14 de agosto para la resolución de la controversia, pero que, ese día, al pretender entrar no se le permitió ingresar a la casa indígena al señor Gilberto Rizo en su calidad de asesor del cabildo y, por ello, decidieron no entrar. Por lo expuesto, decidieron reunirse en Asamblea General en la esquina de la casa y expulsaron del censo del cabildo a los disidentes y a sus núcleos familiares.

El 25 de octubre de 2016 se reunieron con un agente del Ministerio del Interior e intentaron una resolución del conflicto a partir de una conciliación pero éste si situó de lado de los disidentes y limitaron su participación, por ello, afirma que fue obligada a concertar una nueva reunión entre representantes de cada uno de los bloques, pero luego optó por cancelarla pues estimó que los disidentes ya no eran parte del cabildo y, por tanto, no tenía que negociar con ellos.

Aduce que el día 4 de diciembre de 2016 se efectuaron unas elecciones ilegales, motivo por el cual las impugnó y el 15 de diciembre posterior se surtieron las elecciones legítimas del cabildo pero que el Ministerio del Interior y la Alcaldía Municipal de San Marcos se ha negado a inscribirlas.

Finalmente, destaca que la controversia suscitada ha afectado de manera grave al cabildo pues la falta de reconocimiento por la Administración le ha impedido participar en procesos de consulta previa.

A su vez, allegó numerosos documentos, entre los que se destacan:

- Solicitud del 23 de mayo de 2017, presentada ante el Ministerio del Interior, en la que, entre otras cosas, se pretende el reconocimiento jurídico de la Junta Directiva para el año 2017 que ella representa y del censo de 2016, como el único oficial del cabildo.

- Copia de una denuncia presentada el 21 de diciembre de 2016, ante la Procuraduría General de la Nación, en la que se solicita la investigación del señor Bladimir Sierra Ochoa, Alcalde del Municipio de San Marcos, Sucre, por haber participado en la elección de la Junta Directiva de los disidentes y desconocer las normas y tradiciones del cabildo.
- Acta 01 del 07 de agosto de 2016, en la que la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza, liderada por la señora Lícida Lucía López, dejó constancia de que al reunirse en la Casa Indigena del Cabildo, los accionantes se tomaron el control del lugar y se robaron el libro de actas aduciendo que habían realizado un golpe de estado. De igual manera, afirman que **(i)** los disidentes únicamente eran 33 personas y, por tanto, no tenían el quorum requerido para adoptar decisiones, y **(ii)** con su conducta incumplieron varias normas del cabildo, como atentar contra el patrimonio del cabildo (al robarse el libro de actas), realizar escándalos bochornosos que atenten contra el cabildo, amenazar la integridad física y moral de los miembros del cabildo y falsificar las actas del cabildo.
- Acta 02 del 12 de agosto del 2016 en la que la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza llevo a cabo un "operativo" a los señores Alvaro Cotera, Leonel Marichal y Hernando Barreto por pasar en un carro haciendo perifoneo y desautorizando a la capitana Lícida Lucía López al indicar que la próxima convocatoria de la Asamblea General del Cabildo no tendría lugar el día 14 de agosto 2016 (como fue citado por la capitana) sino el 21 siguiente. A través de este "operativo", se obligó a los mencionados señores a detener el perifoneo que realizaban con ayuda del Personero Municipal, el ciudadano Carlos Mendoza.
- Acta 03 del 14 de agosto de 2017 en la que la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, representada por la señora Lícida Lucía López en la que dejan constancia que, cuando pretendieron reunirse ese día, el grupo que constituye los ahora accionantes se tomaron la casa indígena y no permitieron el acceso del señor Gilberto Rizo, quien si bien no es parte del cabildo, fue invitado en su calidad de asesor indígena y, por ello, decidieron no entrar a la casa y celebrar su propia Asamblea General en las afueras de la casa indígena.

  En ella, decidieron expulsar del cabildo a los disidentes y a sus núcleos familiares "*por ser personas disociadoras, problemáticas no respetan a nadie* [sic], *susplantadoras de cargos* [sic] *invadieron la casa indígenas sin dejar entrar a la capitana y a la junta directiva…*", así como por desconocer las normativas

indígenas y alzar acusaciones falsas sobre los miembros de la junta directiva.

- Acta 06 de la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, del 26 de octubre de 2016, firmada únicamente por la capitana Lícida Lucía López, en la que se ratifica la expulsión de los accionantes y de sus núcleos familiares por considerarse que incumplían los reglamentos, calumniaban a la capitana y retrasaban los procesos de desarrollo del cabildo. Adicionalmente, se indica que se intentaron gestiones de diálogo y concertación, pero que ellos optaron por tomarse el poder por la fuerza.
- Acta 07 de la Asamblea General del Cabildo Indígena Maruza, del 15 de diciembre de 2016, en la que 158 asistentes deciden, en adición a lo pactado en la otra acta y asamblea que tuvo lugar ese mismo día, que se ratifica la expulsión de los disidentes, en cuanto "*se propasaron y no entiende* [sic] *ni van a entender que ellos tienen que someterse a las leyes indígena* [sic] *y a los reglamentos internos del cabildo*".

  Indican que llevan año y medio calumniando a la capitana y atrasando los proyectos del cabildo y, además, no solo se tomaron la casa indígena por la fuerza, cuestión que afirman no será tolerada por el cabildo, sino que adicionalmente, usurparon los títulos de autoridad del cabildo y aducen actuar en su nombre y representación.
- Video sobre las actuaciones que tuvieron lugar el día 14 de agosto de 2016 respecto de la población que no entró a la Casa Indígena del Cabildo Maruza en el que se evidencia que:

  - Los accionantes se encontraban dentro de la Casa Indígena del Cabildo Maruza y si bien admitieron la entrada de los miembros de la comunidad y promovieron el diálogo con ellos a efectos de llegar a una concertación, no permitieron entrar al señor Gilberto Rizo (quien se afirma es el asesor del cabildo), motivo por el cual los demás miembros decidieron no entrar y reunirse en las calles que circunscriben la Casa Indígena.
  - Se inicia la recolección de firmas por parte de los miembros del cabildo.
  - Hay afirmaciones de estudiantes universitarios del cabildo en las que se indica que por la omisión del Ministerio del Interior de registrar el nuevo censo, no han podido hacerse acreedores a subsidios educativos y becas.
  - Se asevera que los Cabildos Indígenas de Oasis, Caño Viejo Cuiva, Callo de la Cruz hicieron presencia a través de sus capitanes para apoyar a la Junta Directiva electa para el año

2016 en la lucha por el restablecimiento del cabildo y, para ello, cada uno llevó a su Guardia Indígena.
    - Se indica que se recogieron 150 firmas para demostrar que son mayoría al interior del cabildo y que "con ellas se expulsará" a quienes en ese momento se tomaron la casa indígena del cabildo.
- Video de lo ocurrido al interior de la Casa Indígena del Cabildo Maruza, el día 14 de agosto de 2016, en la reunión convocada por el señor Hernando Julio Barreto Molina. En ella, se informó a los asistentes que:
    - La ONG Acción Humana ofreció apoyo logístico y de capacitaciones sobre Derechos Humanos a los miembros del cabildo.
    - La Junta Directiva Provisional estuvo en Bogotá, reunida con líderes de cabildos de otras comunidades y estas ofrecieron su apoyo para el fortalecimiento del cabildo
    - Deberían realizar un censo ante el DANE que determine adecuadamente quienes son los miembros del cabildo, de manera que les sea posible solicitar la inscripción de la comunidad en el "SISBEN indígena".
    - Existe la necesidad de hacer el nombramiento de docentes indígenas, lo cual ha sido dilatado por la anterior administración.
    - Hay un problema que si siguen con tantos procesos de corrupción y no hacen nada al respecto, estas van a acudir al Ministerio del Interior a solicitar la cancelación de la resolución de reconocimiento del Cabildo.
    - Es necesario desplegar las actuaciones del cabildo con transparencia, por ello, afirma que a pesar de que montaron una Junta Directiva Provisional, esta deberá ser ratificada después a través de elecciones para el año 2017 y, adicionalmente, propone que ésta pueda ser re-elegida por máximo 2 años, porque, a su parecer, es importante que las autoridades no se perpetúen en el poder.
- Video demostrativo de las intervenciones realizadas por el Ministerio del Interior y por el señor Hernando Julio Bareto en la reunión del Cabildo Indígena Maruza del 25 de octubre de 2016 que contó con la participación de ambos grupos en conflicto y el representante del Ministerio del Interior. En ella, el representante del Ministerio empezó por hablar de la necesidad de unificarse como un solo cabildo que pueda tener mayores posibilidades de injerencia en los asuntos locales, por ello, propone que la reunión se maneje con respeto por cada uno de los presentes y se evite hacer acusaciones e incurrir en ofensas.

El señor Hernando Julio Barreto comienza su intervención en su condición de Capitán Provisional del Cabildo Indígena Maruza, afirmando que ha habido problemas con la Capitana del Cabildo Indígena Maruza, la señora Lícida Lucía López, en cuanto han intentado realizar denuncias sobre presuntos malos manejos en los recursos económicos del Cabildos, pero ella ha intentado acallar sus denuncias con amenazas de expulsión. Afirman que, ante tal situación, decidieron arrogarse la representación del Cabildo y destituir a la Junta Directiva electa para el año 2016.

Oficio del 29 de septiembre de 2017

La ciudadana Lícida Lucía López indica que el Cabildo Indígena Maruza inició su historia en el año 2005 en el que, entre varias familias Zenú decidieron crear un nuevo cabildo, luego, en el año 2009, el Ministerio del Interior reconoció su existencia a partir de la Resolución No. 0034 del 2 de junio de 2009 y, desde entonces, ella ha sido capitana del cabildo de manera ininterrumpida.

Llama la atención en que, a su parecer, el Auto del 04 de septiembre de 2017 proferido por el Magistrado Sustanciador en sede de revisión, le ordenó al cabildo que representa vincularse a la ONIC, sin que puedan ser obligados al efecto.[23]

Sección del Cabildo Indígena Maruza, representado por el señor Hernando Julio Barreto

Por su parte, el señor Hernando Julio Barreto, comienza por describir la problemática a la actualmente que se enfrenta la comunidad y por reiterar sus denuncias por las presuntas irregularidades cometidas por la administración del cabildo indígena que lideraba la señora Lícida Lucía López. Destaca que con ocasión a las denuncias presentadas ante la Alcaldía Municipal de San Marcos, la Gobernación Departamental de Sucre y el Ministerio del Interior, tuvieron una reunión el día 28 de abril de 2016 a efectos de estudiar la problemática del cabildo. Indica que en la reunión efectuada no fue posible llegar a ninguna solución y se omitió estudiar la validez de la elección, motivo por el cual se sienten, como comunidad, defraudados por las autoridades del Estado.

[23] Se destaca que el Auto del 04 de septiembre de 2017 únicamente ordenó la vinculación de la ONIC al proceso objeto de estudio, sin que en ningún momento ordenara al Cabildo Indígena Maruza vincularse a dicha organización.

Afirma que, con posterioridad a la reunión del 28 de abril y ante la omisión de las autoridades de destituir a la señora Lícida Lucía López y, en general, ante la impunidad de la que goza, ésta los amenazó e intentó expulsarlos del cabildo, motivo por el cual considera que se vieron forzados a revocar el mandato de la capitana electa.

Por lo expuesto, considera que el Ministerio del Interior desconoce su autonomía como comunidad indígena al no aceptar la revocatoria que hicieron y la posterior elección de la junta directiva, pues estima que dichas actuaciones se ajustan a los estatutos y a las tradiciones del cabildo que contemplan la posibilidad de efectuar la revocatoria del mandato.

Aduce que, en la actualidad se encuentran sin la certificación del Ministerio del Interior, motivo por el cual la comunidad entera está viéndose afectada, pues no han podido participar en los programas del Gobierno Nacional, ni tampoco en los de Consulta Previa que se han efectuado por proyectos que se dan en lugares aledaños a los que habitan.

Indica que la señora Lícida Lucía López no ha regresado a ninguna de las Asambleas Generales del cabildo en el año 2017, motivo por el cual es falso entender que la Comunidad Indígena Maruza se encuentra en conflicto, pues considera que están organizados y son la única autoridad legítima del cabildo.

Aclara que: **(i)** el cabildo se rige por los Estatutos y es representado por el capitán, no obstante, la máxima autoridad es la Asamblea General, compuesta por "todos los comuneros", la cual tiene el poder de elegir al capitán o revocarlo; **(ii)** hacen parte de la asamblea general del cabildo "*todos aquellos comuneros que hacen parte del censo*" y son mayores de edad; **(iii)** "*nunca asisten la mitad más uno de las familias censadas en el cabildo, esto es el Quorum deliberatorio, por diferentes motivos, unos trabajan otros en el momento están ocupados, para tomar decisiones. Existe Quorums Decisorio, se constituye con una tercera parte de los miembros de la asamblea presentes en la asamblea general*"; **(iv)** la comunidad no cuenta con una autoridad judicial diferente a la Asamblea General del Cabildo para la resolución de las controversias de carácter judicial.

Adicional a los documentos obrantes en el expediente, allegaron copia de:

- Acta de Aclaración del Proceso de Elección de la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza para el año 2016, en la que

asistieron 70 personas del Cabildo y se contó con la asistencia del Secretario de Gobierno del Municipio de San Marcos, el Personero Municipal de San Marcos, la Coordinadora de Registro de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y la Asesora de Asuntos Étnicos de la Gobernación de Sucre.

Esta reunión tuvo lugar con ocasión a numerosas denuncias presentadas por varios miembros del cabildo en relación con la elección de la Junta Directiva del cabildo para el año 2016 relativas a, entre otras cosas, la expulsión irregular de miembros del cabildo, la inscripción de otros que no tenían vínculos con la comunidad, el presuntamente inapropiado manejo de los recursos y bienes del cabildo, así como el incumplimiento de los quórums y mayorías requeridas para ser elegida.

En ella se dejó constancia que se escuchó tanto a quienes presentaban las quejas, como a la administración del cabildo en defensa de sus actuaciones.

Se hizo un llamado por parte de las autoridades Estatales para que, en ejercicio de su autonomía, la administración vigente del cabildo y quienes realizan las denuncias dialoguen para obtener una solución definitiva al problema, pues se afirmó que existía una "*profunda división al interior del cabildo*" y adicionalmente se evidencia una muy baja participación en las Asambleas Generales. En ese sentido, se les exhortó a revisar sus instituciones y estatutos a efectos de que hubiera claridad en los procedimientos de elección y de conformación del censo, de manera que se siga un debido proceso y, en últimas, se promueva la participación de la comunidad.

En últimas, se concluye que las autoridades Estatales no ratifican las elecciones indígenas, sino que es la Asamblea General quien adopta ese tipo de determinaciones, motivo por el cual se recomendó la convocatoria de una reunión en la que se procure conciliar las problemáticas existentes y sea la Asamblea General la que determine el curso que el cabildo habrá de adoptar.

Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM

Inicia por realizar un recuento de las actuaciones que, con anterioridad a la presentación de la acción de tutela, desplegó en aras de obtener la solución del conflicto interno que afecta al Cabildo Indígena Maruza, las cuales llevaron a la reunión del 25 de octubre de 2016. Indicó que, en dicha ocasión, tras escuchar a las partes expresar sus inconformidades, concluyó que para solventar el problema de representatividad que los convoca es menester primero revisar la estructura del censo y de los

retiros que fueron realizados, de manera que se evalúe si, en la interposición de las sanciones que llevaron a su modificación, se siguió el debido proceso que corresponde a este tipo de actuaciones al interior de la comunidad.

Por lo expuesto, asevera que en la reunión del 25 de octubre de 2016 sugirió a las partes en conflicto la revisión de la situación en que se encuentran desde los estatutos de la comunidad y que, en el caso en el que estos no puedan dar respuesta a la controversia, se haga una revisión estructural de estos de manera que se creen unas reglas claras que permitan desplegar un proceso electoral para la vigencia del 2017. Motivo por el cual citaron a una nueva reunión para el día 30 de noviembre, la cual fue cancelada unilateralmente por la sección del cabildo representada por la señora Lícida Lucía López.

Indica que con posterioridad a esa fecha cada uno de los bloques del cabildo en conflicto enviaron solicitudes de registro y reconocimiento de las juntas directivas que individualmente habían elegido para representarlos, pero el Ministerio **(i)** se rehusó a inscribirlas por considerar que ello solo escalaría el conflicto e implicaría desconocer la autoridad de la comunidad para auto-determinarse y **(ii)** instó a cada una de las partes para que gestionaran una solución pacífica y concertada a la controversia, haciendo énfasis para ello en la necesidad de resolver la situación censal del cabildo, pues es necesario que se revisen las sanciones impuestas y se determine si en su interposición se respetó el debido proceso de la comunidad, el cual, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 89 de 1990 debe ser garantizado a efectos de que sea posible adoptar sanciones y, en general, tomar determinaciones.

Para finalizar, ratifica su voluntad de servir como agente mediador del conflicto y brindar su acompañamiento a las partes en controversia, de manera que, a partir de una revisión del reglamento interno del cabildo, sea posible resolver el problema de censo que tienen y, con posterioridad, el de representatividad.

Defensoría del Pueblo

Referencia que, a partir de las solicitudes que ante ella han sido radicadas por los miembros disidentes del Cabildo Indígena Maruza, ha procurado participar en el proceso de superación de la controversia existente y, en conjunto con las autoridades del Ministerio del interior, promovieron la creación de espacios de diálogo a efectos de verificar la situación de quienes fueron expulsados del censo del cabildo, pero no ha sido posible obtener la participación de ambas partes del conflicto. Motivo por el cual

se ha limitado a brindarles información respecto de la situación jurídica en que se encuentran y a proponerles vías de solución y superación de la controversia, las cuales no han sido atendidas por la comunidad.

Contraloría General de la República

Por su parte, indicó que, con ocasión a la denuncias formuladas por la presuntamente irregular gestión de los dineros del Cabildo Indígena Maruza, la Contraloría evidenció su incompetencia para efectuar pronunciamiento alguno en cuanto, del análisis de los hechos denunciados, resulta diáfano que, el manejo e inversión de los recursos económicos de un cabildo indígena, no es objeto de control por parte de dicha entidad. Destacó que dichos dineros no tienen la condición de "públicos", motivo por el cual, realizar un pronunciamiento en relación con ellos implicaría desconocer la autonomía de la comunidad para auto-gestionarse.

Procuraduría General de la Nación, Delegada para Asuntos Étnicos

Indicó que, a su parecer, en el presente caso es menester tener mayores elementos de juicio en relación con las costumbres de la Comunidad Indígena Maruza y su manera de adoptar decisiones electorales y sancionatorias a efectos de que sea posible decidir en un sentido determinado que favorezca a alguna de las partes en conflicto.

Por ello, considera que, ante la ausencia de dichos elementos de convencimiento, es menester que se respete la autonomía de la comunidad, de forma que no termine por fragmentarse el grupo étnico en cuestión y, así, se entorpezca su independencia.

Expresa que: "*al no tener claridad o medios de prueba que den cuenta del desarrollo de las costumbres y usos de la Comunidad Indígena Maruza de la Etnia Zenú en relación con sus formas de elección, de autogobierno, de revocatoria, de quorum, de expulsión de miembros de la comunidad, etc., mal podría sostenerse o inclinarse por una posición que conlleve a la vulneración de la autonomía de dicho colectivo étnico; siendo imperativo abstenerse de interferir en la toma de sus propias decisiones y, en consecuencia, vulnerar sus propios y debidos procesos*".

Con todo, afirma que, siempre que lo solicite la comunidad en el marco de su autonomía, se encuentra atenta para participar como facilitadora en la solución del conflicto interno por el que pasa el cabildo.

De otro lado, indica que en sus bases de datos no reposa documento alguno en el que se haya solicitado por parte de la Comunidad Indígena Maruza la intervención de la Procuraduría, motivo por el cual no han desplegado gestión alguna en resolución de la controversia.

Personería Municipal de San Marcos - Sucre

Considera que la solución al conflicto interno del Cabildo Indígena Maruza debe surgir de la misma comunidad, motivo por el cual debe respetarse al máximo sus usos y costumbres, sin que la solución a la diferencias provenga de una autoridad ordinaria externa; lo cual podría podría llevar al escalamiento del conflicto y al fraccionamiento de la comunidad.

Afirma que la Personería ha fungido como facilitadora para una resolución dialógica del conflicto, pero que, hasta el momento, no ha sido posible obtenerla.

Fiscalía General de la Nación – Fiscal Quinto Local de San Marcos

Envió copia de los informes ejecutivos que, en relación con las denuncias penales realizadas en relación con los hechos de la presente acción de tutela.

Código Único de Investigación 70-708-60-01043-2016-00203

En relación la denuncia formulada el 7 de agosto de 2016, por la ciudadana Lícida Lucía López, con ocasión al presunto hurto del libro de actas del cabildo por parte del señor Víctor Pinto, la Fiscalía resolvió archivar dicho proceso por "atipicidad de la conducta", pues se consideró que se trata de un asunto que debe ventilarse dentro del cabildo, de conformidad con sus Estatutos y en ejercicio de la Jurisdicción Especial Indígena. De otro lado, concluyó que "*la intención del presunto infractor era la de impedir la reunión, mas no la de hurtar elementos patrimoniales*".

Código Único de Investigación 70-708-60-01043-2016-2012

Respecto de la denuncia formulada por la ciudadana Nellys del Carmen Vides Salcedo, en contra de Lícida Lucía López y Jhon Jairo González Ruíz, por la presunta comisión del delito de estafa en cuanto se tomaron 45 millones de pesos que eran del Cabildo Indígena Maruza e iban a ser destinados a la compra de unos lotes, se evidencia que dicha actuación se encuentra en etapa de "indagación" en razón a que no existen materiales

probatorios que sustenten las afirmaciones de la querellante y ni siquiera es clara la competencia del ente fiscal, pues se afirma que los involucrados pertenecen al Cabildo Indígena Maruza, sin que dicha condición esté acreditada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse en sede de revisión en relación con el presente fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política Colombiana, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

Con el objetivo de dar solución a la situación fáctica planteada, esta Corporación deberá dar respuesta a los siguientes interrogantes jurídicos:

(i) ¿Es procedente una acción de tutela que se interpone para obtener la inscripción de la Junta Directiva de una comunidad indígena por parte del Ministerio del Interior, cuando la comunidad en cuestión se encuentra atravesando un conflicto interno de representatividad?

De hallarse que la respuesta a la anterior interrogante es afirmativa, deberá estudiarse si:

(ii) ¿Desconoce el Ministerio del Interior los derechos fundamentales a la autonomía, así como al ejercicio de sus derechos políticos a elegir y ser elegidos, del Cabildo Indígena Maruza, de la etnia Zenú, y de sus miembros, al negarse a inscribir la elección realizada por algunos de los miembros de la comunidad, cuando existe al interior de ésta un problema de representatividad que aún no ha sido aclarado y en virtud del cual resulta imposible tener certeza sobre cuáles son las autoridades tradicionales de la comunidad?

Para dar solución a estas interrogantes, la Sala procederá a realizar un análisis de la jurisprudencia constitucional sobre: **(i)** la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de las comunidades indígenas; y **(ii)** la autonomía política, administrativa y judicial de los pueblos indígenas, como principio y derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico Colombiano; para, así, poder pasar a dar **(iii)** solución al caso en concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de las comunidades indígenas

El ordenamiento jurídico superior ha establecido la acción de tutela como el mecanismo a partir del cual es posible obtener la efectiva garantía de los derechos fundamentales de las personas. En ese sentido, por regla general, se ha aceptado que este especial tipo de acción únicamente procede para la protección de derechos subjetivos de raigambre fundamental.

Por lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que las comunidades indígenas y sus miembros deben ser concebidos como "sujetos colectivos" que, por sí mismos, son titulares de derechos fundamentales[24] y, en ese orden de ideas, pueden acudir a la acción de tutela en aras de la protección de los derechos que, como la consulta previa, la autonomía en su administración política, social y cultural, les han sido reconocidos expresamente como fundamentales. En la Sentencia T-380 de 1993, se expresó: "*La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos.*"

En consonancia con lo expuesto, y con el fin de materializar el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural establecida en el artículo 7 Superior, el Estado ha reconocido a las comunidades indígenas, en sí mismas consideradas, determinados derechos fundamentales como entidad colectiva y, a su vez, reconoce que los miembros de la misma gozan de todos los derechos que se garantizan a los colombianos[25].

Una vez esclarecida la posibilidad con que cuentan las comunidades indígenas y sus miembros de acudir a la acción de tutela en aras de obtener la protección de los derechos que les han sido reconocidos como fundamentales, se hace necesario estudiar lo relativo a la procedencia específica de este especial mecanismo de protección para la resolución de conflictos relativos a la omisión de las autoridades del Estado Central en

---

[24] En Sentencia T-601 de 2011, se indicó que: "*esos derechos no son equivalentes a los derechos individuales de cada uno de sus miembros ni a la sumatoria de estos; y* (…) *los derechos de las comunidades indígenas no son asimilables a los derechos colectivos de otros grupos humanos*" en cuanto son propiamente fundamentales.

[25] Sobre el particular, en Sentencia T-973 de 2014 se indicó que, con el objetivo de proteger los principios de diversidad étnica y cultural consagrados en la Constitución "*el Estado reconoce a estas comunidades no solo las prerrogativas que están garantizadas a todos los colombianos sino que también les confiere a estas comunidades derechos como entidades colectivas*".

reconocerlos, ya sea como comunidad, o a sus autoridades tradicionales, con las consecuencias que omitir dicho reconocimiento conlleva.

Como primera medida, se recuerda que la acción de tutela fue concebida como un mecanismo jurisdiccional residual y subsidiario que tiende por la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales de los individuos, motivo por el cual, por regla general, ésta solo es procedente cuando quien la invoca no cuenta con otro medio de defensa a través del cual pueda obtener la protección requerida.

Con todo, se tiene que, cuando, con ocasión a la conducta de una autoridad estatal (en este caso su omisión de realizar la inscripción de la nueva Junta Directiva del Cabildo), exista un conflicto que involucre el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido, así como a la posibilidad con que cuentan las comunidades indígenas de ejercer autónomamente su administración y de que sus decisiones sean respetadas, se hace necesario concluir que estas comunidades no cuentan con la posibilidad de resolver en su interior dicha controversia, pues no tienen la competencia para compeler a las autoridades a las que se les reprocha su obrar, a efectos de obtener la inscripción o reconocimiento que en estos eventos se pretende, esto es, las comunidades indígenas no pueden forzar el accionar de las autoridades Estatales a efectos de que se inscriba la elección que realizaron.

En ese sentido, esta Corte ha aceptado que, en razón a que las comunidades indígenas no disponen de mecanismos internos de protección a los cuales les sea posible acudir en este tipo de eventos, la acción de tutela debe ser entendida como el único medio de protección con el que cuentan[26].

Adicionalmente, se tiene que esta Corte, en Sentencia T-973 de 2009, indicó que cuando lo que se cuestiona es el acto de inscripción o la omisión en su expedición por parte de las autoridades Estatales, dicho acto se constituye en una formalidad de trámite que, en la práctica, publicita los resultados de actuaciones autónomas de las comunidades indígenas pero que no constituye un acto administrativo susceptible de ser atacado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

---

[26] Ver Sentencia T-973 de 2009. En ella, se concluyó que: "…*frente a las comunidades indígenas y sus asuntos relacionados con éste derecho* [el derecho político a ser elegido] *no existe acción electoral alguna y dado que ante la ausencia de autoridad jurisdiccional indígena, –por estar en estos casos inmersa en el conflicto–, no es posible resolver un situación semejante al interior de la comunidad, sigue siendo la acción de tutela, el mecanismo conducente para proteger los derechos invocados por el ciudadano cuando, como en este caso, la violación aparente es imputada a una autoridad estatal.*"

En igual sentido, es necesario entender que si bien los accionantes tendrían la posibilidad de exigir, a través de la acción de cumplimiento, la materialización del proceso de inscripción de la elección realizada, dicho procedimiento prevé expresamente su improcedencia cuando se trata de derechos que pueden ser garantizados a través de la tutela[27], motivo por el cual, ante la afectación de derechos de raigambre fundamental, resulta necesario concluir que la acción de amparo se constituye en el mecanismo idóneo para obtener la protección requerida.

En consecuencia, se tiene que esta Corte ha reconocido que, en los eventos en que las autoridades estatales despliegan una conducta de acción u omisión que tenga la virtualidad de afectar los derechos de representación y autonomía de una comunidad indígena, el único mecanismo a través del cual es posible obtener la protección de sus garantías fundamentales es la acción de tutela.

4. La autonomía política, administrativa y judicial de los pueblos indígenas, como principio y derecho fundamental dentro del ordenamiento jurídico Colombiano

4.1. Con la expedición de la Constitución de 1991 el Estado Colombiano siguió la corriente latinoamericana vigente a la época en que fue expedida y en virtud de la cual se tendía por el establecimiento de una sociedad pluralista y multicultural que no solo reconociera, sino protegiera, la diversidad étnica y cultural que históricamente nos ha caracterizado. Protección que fue fijada con el objetivo de permitir que las poblaciones étnicas cuenten con la posibilidad de desarrollarse conforme a su cosmovisión y concepción del mundo, de manera que se respetara la multiplicidad de estilos de vida, el pluralismo y la diversidad cultural[28].

En ese sentido, la Constitución Política de Colombia de 1991 plasmó numerosos contenidos normativos en los que se hizo manifiesto dicho reconocimiento, entre los que podría destacarse: **(i)** el artículo 7, que reconoce y protege expresamente la diversidad étnica y cultural de la nación; **(ii)** el artículo 10 consagra como oficiales las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos; **(iii)** el artículo 70 establece la igualdad de las culturas que conviven en el país; **(iv)** los artículos 171 y 176 refieren a la participación especial en el Senado de la República y la Cámara de

---

[27] La Ley 393 de 1997, en su artículo 9, dispone: "*La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.*"

[28] Multiculturalismo y Derechos de los Pueblos Indígenas en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Catalina Botero Marino.

Representantes; **(v)** el artículo 246 prescribe la jurisdicción especial indígena; **(vi)** el artículo 286 estipula que los resguardos indígenas son entidades territoriales con autonomía administrativa y presupuestal, así como con capacidad para ser representados judicial y extrajudicialmente; y, **(vii)** el artículo 330 prevé el derecho a gobernarse por consejos indígenas y autoridades por ellos elegidas, según sus usos y costumbres y a determinar sus propias instituciones jurídicas.

En materia de derecho internacional[29], el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre pueblos indígenas y tribales[30], reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, a la participación, a la educación, a la cultura, al desarrollo y a la protección de su identidad. A su vez, establece la obligación que tienen los estados de desarrollar acciones coordinadas con las comunidades indígenas, enfocadas a proteger los derechos de estos pueblos y su integridad[31].

A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[32], establece que tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de esta prerrogativa establecen libremente su condición política y persiguen su desarrollo económico, social y cultural.

Así las cosas, el Estado Colombiano tiene el deber de adoptar un papel activo con el objetivo de lograr que las comunidades indígenas que habitan en el territorio nacional, asuman el control de sus instituciones, formas de vida y desarrollo económico.

4.2. La autonomía de las comunidades indígenas es la capacidad con la que cuentan de darse su propia organización social, económica y política, es decir, el derecho que tienen a decidir sobre los asuntos culturales, espirituales, políticos y jurídicos de la comunidad, de conformidad con sus referentes culturales y cosmovisión. Ello, como consecuencia del pluralismo, y las garantías a la diversidad étnica y cultural[33].

---

[29] El artículo 93 de la Constitución Política establece que todos los derechos fundamentales deben ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad.
[30] Aprobado por Colombia mediante Ley 21 de 1991.
[31] Convenio 169 de la OIT, Artículo 2.
[32] Artículo 3.
[33] En Sentencia T-973 de 2009 se indicó que, por "identidad étnica y cultural" debe entenderse "*la facultad de todo grupo indígena y de sus miembros, a formar parte de un determinado patrimonio cultural tangible o intangible y de no ser forzado a pertenecer a uno diferente o a ser asimilado por uno distinto*".

La jurisprudencia de esta Corporación[34] ha señalado que la autonomía de los pueblos indígenas se garantiza en tres ámbitos de protección, a saber: **(i) ámbito externo**, conforme al cual se reconoce el derecho de las comunidades a participar en las decisiones que los afectan (consulta previa), **(ii) participación política de las comunidades**, en el Congreso y, **(iii) ámbito de orden interno**, el cual se relaciona con las formas de autogobierno y autodeterminación al interior de las comunidades indígenas.

Respecto de este último ámbito de protección, la Corte ha señalado que implica el derecho de las comunidades "**(i)** *a decidir su forma de gobierno (CP art. 330);* **(ii)** *el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (C.P. art. 246) y*, **(iii)** *el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios, con los límites que señale la Constitución y la ley*"[35].

De esa autonomía se desprenden las siguientes facultades: **(i)** escogencia de la modalidad de gobierno que los rige; **(ii)** consolidación y determinación de sus instituciones políticas y autoridades tradicionales; **(iii)** posibilidad de establecer las funciones que corresponden a dichas autoridades; **(iv)** determinación de los procedimientos y requisitos de elección de sus autoridades, así como la modificación y actualización de tales normas; **(v)** definición de las instancias internas de resolución de sus conflictos electorales[36].

Este derecho a la autodeterminación política es fundamental para la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, de manera que el Estado debe adoptar medidas en favor del cumplimiento de esta prerrogativa y es necesario que se abstenga de realizar acciones tendientes a entrometerse de manera indebida en las decisiones que los pueblos indígenas tomen frente a sus autoridades tradicionales y sus representantes.

Al respecto, en Sentencia T-979 de 2006[37], la Sala Segunda de Revisión de Tutelas sostuvo lo siguiente:

---

[34] Ver, entre otras, las Sentencias T-973 de 2009 y T-973 de 2014.
[35] Ver, entre otras, las Sentencias T-973 de 2009 y T-973 de 2014.
[36] Sentencias C-292 de 2003, C-921 de 2007, T-973 de 2009 y T-973 de 2014.
[37] En esa oportunidad, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional analizó la acción de tutela interpuesta por Jaime de Jesús Carlosama Fuentala y otros miembros de la comunidad del Resguardo Indígena de Muellamués de Guachucal-Nariño contra la Alcaldía municipal de Guachucal – Nariño, por considerar vulnerados sus derechos de petición, autonomía indígena y el principio constitucional de diversidad étnica y cultural. Ello, con ocasión a que la entidad demandada intervino para hacer posible la posesión del Gobernador Cuastumal contra la voluntad y las normas internas de la comunidad indígena. Al respecto, la Sala determinó que las actuaciones del Alcalde Municipal de Guachucal afectaron el derecho fundamental a la autonomía política de la comunidad indígena del

> *"*[al Estado] *le compete el deber de abstenerse de interferir de cualquier manera en la toma de decisiones que en desarrollo de su autonomía corresponde adoptar a los integrantes de las comunidades indígenas. Siendo sin duda una de tales decisiones, e incluso una de las más importantes, la referente a la elección de las autoridades que de conformidad con sus propias tradiciones, usos y costumbres, habrán de gobernar a la comunidad indígena en cuestión, dentro del ámbito de sus competencias reconocidas por la Constitución de 1991"*

Por otro lado, resulta claro a Sala que la autonomía política de las comunidades indígenas está intrínsecamente relacionada con su posibilidad de determinar quiénes serán sus autoridades tradicionales, así como fijar la manera en que estas obraran. Es por ello, que a partir de dicha prerrogativa tienen la posibilidad de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político de que son titulares los individuos que hacen parte de dicha comunidad[38]. Este Tribunal ha señalado que la participación ciudadana es un derecho fundamental, el cual no solo implica la actividad encaminada a ejercer el derecho, sino acciones del Estado tendientes a crear condiciones para que éste tenga lugar. Específicamente, en materia de pueblos indígenas, es necesario que se garantice una *"adecuada, consciente y eficiente organización de los procesos electorales"*[39], de manera que todos los miembros de la comunidad puedan ejercer su derecho de conformidad con sus tradiciones.

Resulta adecuado destacar que, en ocasiones, este Tribunal ha reconocido la posibilidad de que los derechos de las comunidades indígenas, en específico su autonomía, entren en colisión con los derechos fundamentales de la sociedad mayoritaria. Sobre el particular, en Sentencia T-973 de 2014 se recordó la posición que esta Corte había adoptado con anterioridad relativa a que si bien es necesario realizar una ponderación entre los intereses jurídicos en controversia, en virtud del principio de maximización de la autonomía, se ha estimado que, en abstracto, los derechos de las comunidades gozan de un mayor peso en su valoración.[40]

Resguardo Muellamués. En consecuencia, concedió el amparo de este derecho fundamental y ordenó al Alcalde abstenerse de realizar cualquier actuación que pudiera implicar interferencia en el derecho de las comunidades indígenas asentadas en el territorio de su jurisdicción, a elegir a sus propias autoridades autónomamente, de conformidad con sus usos y costumbres.

[38] Esto, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Constitución Política.

[39] Sentencia T-487 de 2003.

[40] En Sentencia T-903 de 2009 esta Corporación expresó que, en virtud del "principio de maximización de la autonomía" *"solo son admisibles las restricciones a la autonomía de las*

Ahora bien, velar por la garantía de la autonomía política de las comunidades indígenas no es deber únicamente del Estado, ya que los pueblos indígenas también deben propender por el goce efectivo de los derechos políticos al interior de la comunidad, para lo cual deben procurar la cohesión social de sus comunidades y la legitimidad de sus instituciones.

En materia de conflictos que se suscitan dentro de las comunidades indígenas, en relación con procesos de elección y nombramiento de autoridades, es importante precisar que el ordenamiento colombiano (Art. 330 C.P.) consagra que los pueblos indígenas son los primeros llamados a controlar su desarrollo político, lo cual solo encuentra límites en los postulados constitucionales.

Es de destacar que, en relación con los conflictos o controversias internas que puedan surgir sobre el ejercicio de estos derechos, la Corte, en Sentencia T-371 de 2013[41] expresó que los procesos electorales realizados deben ser respetados por las autoridades administrativas y, en el evento de una controversia sobre su realización, cuentan con el deber de abstenerse de interferir directamente en la resolución del conflicto, motivo por el cual su función se limita a servir como veedores o mediadores del dialogo que internamente habrá de surgir.

Así, la Corte ha expresado que *"las dificultades de resolver los conflictos autónomamente por las mismas comunidades a la postre erosionan los bienes más caros de estos pueblos, como son la autonomía, la integridad, la cultura, la tradición y los derechos fundamentales"*[42].

---

comunidades indígenas, cuando estas (i) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y (ii) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa, para la autonomía de las comunidades étnicas. La evaluación sobre la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad".

[41] Posición reiterada en la Sentencia T-973 de 2014.

[42] Sentencia T-973 de 2009. En esta providencia la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por José Narciso Jamioy Muchavisoy en contra del Ministerio del Interior y de Justicia (en esa época) por considerar que esa entidad había estimulado la división interna de la Comunidad Indígena Kamëntsá Biyá del Municipio de Sibundoy (Putumayo), al inscribir la elección del taita Miguel Chindoy Beusaquillo como Gobernador del pueblo, y no la suya, a pesar de haber sido elegido también como Gobernador de esa comunidad, para el año 2007. En esa oportunidad, la DAIRM se negó a inscribir al accionante como Gobernador electo, dada la doble designación de autoridad indígena existente al interior de la comunidad y bajo el argumento de que no contaba con la mayoría de votantes necesarios. Con el fin de arribar a una decisión la Corte hizo unas consideraciones relacionadas con los derechos a la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, así como a la autonomía política. En tal sentido indicó que los pueblos indígenas gozan de plena autonomía para la elección de sus autoridades tradicionales, por lo que las diferencias que se pudieran presentar dentro de la comunidad por motivos electorales, deben ser dirimidas, en principio, por estos mismos grupos étnicos. Sin embargo, cuando los conflictos relacionados con proceso de elección y nombramiento de las autoridades indígenas

En esa medida, las autoridades no pueden permanecer impávidas ante situaciones que amenazan los derechos fundamentales y colectivos de una comunidad indígena y de sus integrantes, ya que, en estos eventos excepcionales, es deber del Estado garantizar la efectividad de los derechos y deberes contemplados en la Constitución Política, así como asegurar la convivencia pacífica dentro de todo el territorio nacional. Para tal efecto, las autoridades estatales deben ejercer las competencias que la ley les ha otorgado[43]. En efecto, la Corte en Sentencia T-188 de 1993 indicó que aunque es necesario respetar el principio de autonomía, ello no puede entorpecer el deber que tiene el Estado Colombiano de conservar la paz en todo el territorio nacional, por lo que es necesario que las autoridades estatales ejerzan las competencias que les han sido asignadas por ley, con el fin de garantizar la efectividad de dichos derechos, **sin que necesariamente ello signifique arrogarse potestades que son propias de la comunidad.**

En ese sentido, si bien la regla general propende por la *maximización de la autonomía* de las comunidades indígenas, el Estado puede llegar a verse compelido a intervenir cuando sea necesario salvaguardar intereses superiores como lo es el núcleo esencial de los derechos fundamentales o la supervivencia física o cultural de un pueblo indígena, por ejemplo, en los eventos en que se comprueba que, con ocasión de un conflicto

---

erosionan los derechos fundamentales de estos pueblos, el Estado debe intervenir. No obstante, la Corte encontró que el Ministerio tomó una posición en contra de los usos y costumbres de la comunidad al avalar a un designado de la comunidad, sin que a la fecha se hubiese obtenido una solución concertada por toda la comunidad frente al problema de representatividad. En consecuencia, determinó que la Dirección de Etnias había vulnerado los derechos a la diversidad e integridad étnica y cultural de la comunidad, el debido proceso e igualdad del actor.

[43] Sentencia T-188 de 1993. En esa oportunidad la Corte conoció de una tutela en la que los miembros de la comunidad indígena Paso Ancho, asentada en la Vereda de Chicuambe, Municipio de Ortega, Departamento del Tolima, solicitaron protección constitucional contra el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA, seccional Tolima, por haber omitido la realización de estudios socio-económicos y jurídicos tendientes a constituir sendos resguardos sobre el predio Chicuambe, actualmente ocupado por las comunidades de Paso Ancho y San Antonio, de manera que la mitad del área se destine a los naturales de Paso Ancho. Los peticionarios sostenían que la omisión de la autoridad pública además de desconocer la ley en lo atinente a la constitución de resguardos, había contribuido a la violación y amenaza de los derechos a la propiedad y a la vida de los integrantes de su comunidad, ante la arremetida del grupo de San Antonio que por amenazas y el uso de la fuerza pretendía desalojarlos de su territorio. El Incora alegaba no haber intervenido en el conflicto, sobre la base del respeto por la autonomía de las comunidades indígenas. Al respecto dijo la Corte que: *"Si bien las autoridades deben respetar el principio de autonomía de los pueblos indígenas, debe tenerse presente que éste no es absoluto ni soberano y tiene límites bien definidos que no pueden interferir con la obligación estatal de conservar la paz en todo el territorio nacional, sin excepciones. Con mayor razón deben las autoridades ejercer las competencias que la ley les ha otorgado con miras a la protección y defensa de los pueblos indígenas. En el caso objeto de la decisión de tutela aquí revisada, la negativa a dar curso, sin aducir ninguna justificación válida, a la solicitud de constitución de sendos resguardos sobre el predio de CHICUAMBE por parte del Incora, durante más de un año, contribuyó indudablemente a aumentar el clima de tensión existente en la zona que tuvo su primera víctima en la persona de uno de los miembros de la comunidad de Paso Ancho".*

político interno, se genera un vacío total de poder, que compromete de manera seria y cierta la vida y la integridad física de sus integrantes, o algún otro derecho fundamental de sus miembros. No obstante, con el fin de que las autoridades estatales puedan intervenir, es necesario que se compruebe que la comunidad no cuenta con las instancias o usos y costumbres que permitan solucionar por si misma el conflicto, y que a pesar del interés y acompañamiento del Estado, no fue posible, en un plazo razonable de tiempo, llegar a una solución concertada[44].

Ahora bien, es importante aclarar que esta Corte ha indicado de manera clara los límites de esa intervención estatal en los siguientes términos:

> *"[L]as medidas estatales que se tomen, (v) deben estar dentro del marco de actividades que autorice la Constitución y la ley; (vi) deben ser medidas útiles y necesarias para la protección de los derechos fundamentales o colectivos involucrados, y conforme con la regla de proporcionalidad previamente expuesta, (vii) deben ser las medidas menos gravosa* (SIC) *para la autonomía política de dichas comunidades étnicas[45], so pena de lesionar el derecho a la diversidad. Las actuaciones de la Administración en este sentido, son esencialmente regladas y están sujetas a dicho principio de legalidad. El poder de actuación y decisión con la que cuentan las autoridades, no puede utilizarse sin que exista una expresa atribución competencial. De no ser así, se atentaría contra el interés general, los fines esenciales del Estado y el respeto a los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos vinculados con decisiones de la Administración, ajenas a ese principio. [46]"[47]*

En conclusión, de acuerdo con la Constitución y la ley, en principio, compete a las comunidades indígenas conseguir el ejercicio debido de los derechos políticos de sus integrantes, así como la eficacia de su gobierno. No obstante, en caso de que se verifique la imposibilidad de la

---

[44] Esto, en concordancia con el principio de "a mayor conservación de usos y costumbres, mayor autonomía". Este principio señala que el operador debe distinguir entre aquellos grupos que conservan sus usos y costumbres y lo que no los conservan. Esta diferenciación es importante puesto que a los primeros se les debe respetar sus usos y costumbres, mientras que los segundos deben regirse en un mayor grado por las leyes del Estado colombiano.

[45] Sentencia T-349 de 1996.

[46] Sentencia T-442 de 1992.

[47] Sentencia T-973 de 2009. Sobre este punto se puede consultar también la Sentencia T-979 de 2006. En esa providencia la Corte Constitucional señaló que con el fin de evitar que se cause una lesión mayor, la intervención estatal *"debe hacerse bajo el principio de la menor intervención posible, es decir, dicha actuación deberá ser estrictamente proporcional a la naturaleza y gravedad de los hechos que se deban controlar y con el único objetivo de proteger en debida forma la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, individuales y de la comunidad, que se encuentren en riesgo".*

comunidad para resolver sus problemas, es procedente que se haga, en primera medida, un acompañamiento por parte de la autoridad competente, en la actualidad la Dirección de Asuntos Indígenas Minorías y ROM, entidad que debe generar espacios de concertación y diálogo tendientes a solucionar el conflicto.

Posteriormente, si se llega a verificar que la situación persiste, y, adicionalmente, se encuentra afectando no solo a la comunidad como ente abstracto, sino que desdibuja la efectividad de los derechos fundamentales de sus miembros, las autoridades estatales están compelidas a tomar medidas que se enmarquen en la Constitución y la ley, en favor de los miembros de pueblos indígenas, sin que ello implique que pueden entrar a resolver directamente las controversias que los afectan, sino que únicamente deben buscar garantizar los derechos fundamentales que se ven afectados.

Lo anterior, debe ser comprendido en el sentido de que se trata de una actuación excepcional de las autoridades estatales[48] que les implica abstenerse de realizar intervención directa que resuelva de fondo el conflicto. Motivo por el cual, cuando quiera que se configure una indebida intrusión por parte de los funcionarios del Estado en actos de elección y posesión de dirigentes de un Cabildo, esto constituye una violación a los derechos de independencia política de la comunidad y, en consecuencia, implica la afectación a su diversidad étnica y cultural.

III. CASO EN CONCRETO

1. Recuento fáctico

A continuación, se emprenderá el estudio de la situación jurídica que circunscribe a un grupo poblacional del Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú, que considera desconocida su autonomía como autoridad tradicional, con la conducta del Ministerio del Interior de negarse a reconocerlos como la única Junta Directiva del Cabildo para el año 2017.

Llaman la atención en que con ocasión a unos conflictos que surgieron entre un sector de la comunidad y la Junta Directiva electa para el año 2016, terminaron por convocar a una Asamblea General del cabildo, la cual, como máximo órgano de decisión y representación, optó por revocar su mandato.

---

[48] La cual debe enmarcarse específicamente en la protección de los derechos fundamentales que se estimen se están viendo afectados por la ausencia de resolución de la controversia.

Con ocasión a lo acontecido, en diciembre de ese mismo año realizaron elecciones para constituir la Junta Directiva que llenaría el vacío existente para el año 2017, pero destacan que, a pesar de que la Alcaldía Municipal reconoció su legitimidad, el Ministerio del Interior se ha negado a hacerlo en cuanto optaron por desconocer la determinación autónoma de la Asamblea General del Cabildo Indígena de revocar el mandato antedicho
y, en ese sentido, reconocieron la existencia de otro sector poblacional que, en su parecer, de manera ilegítima, aduce obrar como Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza.

2. Análisis de la vulneración *ius-fundamental*

De acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia, así como con los supuestos fácticos que circunscriben la controversia en discusión, se procederá a estudiar el caso particular de los actores con el objetivo de determinar si existe o no la presunta vulneración *ius-fundamental* en la que se alega están inmersos.

2.1. Estudio de procedencia

Como primera medida compete a la Sala determinar la procedencia del amparo invocado y si se satisfacen a cabalidad la totalidad de requisitos que la jurisprudencia ha desarrollado para avalar la excepcional intervención del juez constitucional a una situación en concreto.

En lo relacionado con el cumplimiento del requisito de **inmediatez**, se tiene que la conducta que se reputa vulneradora tuvo lugar en el mes de enero de 2017, momento en el cual la accionada se abstuvo de registrar las elecciones realizadas el 04 de diciembre de 2016; se evidencia que dicho requisito debe entenderse satisfecho en cuanto la acción de amparo se incoó el 10 de febrero posterior, esto es, tan solo 1 mes después del acaecimiento de los hechos que dieron lugar a esta solicitud.

Al abordar el estudio de la **legitimación por activa**, se tiene que los accionantes en su condición de miembros del Cabildo Indígena Maruza **(i)** poseen individualmente derecho a reclamar la definición de la situación jurídica de su comunidad, y **(ii)** aducen ostentar la representación misma del cabildo, motivo por el cual dicho requisito debe estimarse satisfecho. Ello, pues está acreditado que, con base en el último censo registrado ante el Ministerio del Interior, hacen parte de la comunidad y, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, cuentan con la posibilidad de, individualmente considerados, reclamar la

protección de los derechos de los que son titulares, como, por ejemplo, conformar autónomamente sus autoridades tradicionales.

Al abordar en análisis de la **relevancia constitucional** requerida para que sea viable abordar la problemática en sede de tutela, se tiene que, en el presente caso, está en discusión la efectividad de los derechos fundamentales que han sido reconocidos en cabeza de las comunidades indígenas y de sus miembros, derechos de especial relevancia como lo son su posibilidad de determinarse y gobernarse autónomamente, así como el normal ejercicio de sus derechos políticos. Cuestión que, adicionalmente y dada la situación particular que los circunscribe, tiene una relación muy íntima con otros derechos de igual raigambre fundamental, como la consulta previa o la educación de sus miembros, pues, sin el reconocimiento Estatal se ven limitados en su capacidad de negociación con las entidades que realizan proyectos objeto de consulta y se ven imposibilitados para acceder a los programas y subsidios ofertados por las autoridades Estatales.

Finalmente, en lo relativo a la **subsidiaridad**, se tiene que, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión, se ha reconocido que la acción de tutela es procedente siempre que se pretenda la protección de los derechos *ius-fundamentales* de una comunidad étnica con ocasión a la acción u omisión de una entidad Estatal que tiende por afectar el ejercicio de sus derechos políticos y autodeterminación, en especial cuando, a partir de dicha conducta, se ve en entredicho su reconocimiento, su autoridad y su posibilidad de injerir en los asuntos de su incumbencia y que tienen que ver con el Estado central.

En este caso se evidencia que la conducta que se reputa vulneradora es la negativa del Ministerio del Interior de abstenerse de registrar la elección de la nueva Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza ante la existencia de una dualidad de autoridades que aducen ostentar la representación del cabildo. En ese orden de ideas se evidencia que se cuestiona es la conducta de la administración que ha impedido el reconocimiento del organismo de representación del cabildo y, en consecuencia, su posibilidad de desenvolverse con normalidad en sus actuaciones con **(i)** otros cabildos, **(ii)** el Estado y **(iii)** los privados.

Por lo expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que, en estos eventos, las comunidades indígenas no cuentan con procedimientos al interior de su jurisdicción a los que les sea posible acudir, ni tampoco, por la naturaleza del acto que se reputa vulnerador, un medio jurisdiccional ordinario que pueda resolver la controversia

jurídica propuesta. Lo anterior, en razón a que, a pesar de que dicho acto debe ser entendido como uno de trámite[49] que, en sí mismo, no es un acto administrativo susceptible de ser atacado ante la jurisdicción contencioso administrativa, en la práctica tiene una especial connotación que afecta en una amplia medida los intereses de la comunidad.

En conclusión, la Sala estima procedente iniciar el estudio de fondo de la situación jurídica planteada y resolver si, en efecto, se configuró la afectación a los derechos fundamentales alegada por los accionantes.

2.2. Análisis de la presunta vulneración *ius-fundamental*

2.2.1. Una vez superado el estudio de procedencia de la presente solicitud de amparo, para la Sala resulta claro que, si bien el Ministerio del Interior efectivamente se ha negado a registrar las elecciones realizadas por los accionantes (cuestión que no fue objeto de discusión), esta excusa su accionar en el hecho de que evidencian la existencia de un conflicto interno en el cabildo, el cual debe ser solucionado de manera previa a cualquier elección so pena de promover el escalamiento del conflicto y un posible fraccionamiento de la comunidad.

Se tiene que si bien los accionantes **(i)** niegan la existencia de cualquier conflicto, **(ii)** aducen ser la única autoridad legítima del cabildo y **(iii)** que las elecciones fueron realizadas en concordancia con los usos y costumbres de la comunidad, lo cierto es que resulta evidente a la Corte **(i)** la existencia de otro grupo poblacional que también hace parte de la comunidad, **(ii)** que aduce ser el legítimo representante de sus intereses y **(iii)** que también afirma haber respetado los usos y costumbres del cabildo.

Por lo anterior, esta Corporación concuerda con la lógica expuesta por el Ministerio del Interior relativa a que, ante la existencia de un conflicto de representatividad, resulta imposible reconocer la legitimidad de alguna de las partes en controversia sin generar una afectación desproporcionada en la autonomía de la comunidad, sus derechos e integridad misma. En este entendido, concluye la Sala que la accionada no vulneró con su obrar los derechos fundamentales al autogobierno, a la autonomía política y a elegir y ser elegido de los peticionarios, pues su decisión debe entenderse como justificada y razonable, y, adicionalmente, como una que garantiza la efectividad misma de los derechos que se aducen como desconocidos.

---

[49] En cuanto no adopta determinación alguna, sino simplemente reconoce las decisiones autónomamente adoptadas por la comunidad.

Ello, con fundamento en que, las autoridades Estatales no pueden ser indiferentes a las problemáticas internas por las que atraviesa una determinada comunidad y omitir con ello tener en cuenta los usos y costumbres que a lo largo de su historia han tenido.

Ahora bien, en la parte considerativa de esta providencia se indicó que existían eventos en los que las dificultades de una comunidad indígena en resolver sus problemas internos pueden generar la grave afectación a los derechos fundamentales de sus miembros, e incluso poner en riesgo la integridad y autonomía de la comunidad. En estos eventos, la Corte ha considerado que, sin que ello implique que resulta admisible una intromisión directa en la resolución misma del conflicto, puede resultar necesaria intervención del Estado con el objetivo de garantizar las garantías mínimas afectadas por la imposibilidad de dar resolución a la controversia.

Al respecto, se indicó que ello solo resultaba admisible en los eventos en que **(i)** el conflicto compromete de manera seria y cierta el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los integrantes de la comunidad o pone en riesgo la pervivencia misma de la comunidad; y **(ii)** las autoridades tradicionales no cuentan con las instancias o mecanismos para solucionar por si mismas el conflicto y evitar así el desconocimiento de los derechos afectados.

De conformidad con lo expuesto, considera la Sala que, en el presente caso, no se materializan los supuestos establecidos que ameritan la intromisión de las autoridades estatales en la problemática[50], pues se estima que **(i)** se trata de una discusión que debe ser resuelta de manera autónoma por la misa comunidad, **(ii)** no se ha visto comprometido el núcleo esencial de los derechos fundamentales de sus miembros, y **(iii)** efectivamente cuentan con el medio para dar resolución a la controversia, esto es, acudir a la gestión del máximo órgano de representación de la comunidad, la Asamblea General.

En ese sentido, en los eventos en los que el fundamento de la conducta presuntamente vulneradora radica en el accionar mismo de las comunidades indígenas, las autoridades Estatales no cuentan con la posibilidad de entrar a dirimir el asunto y darle la razón a alguna de los grupos poblacionales en conflicto, pues ello implicaría una restricción desmedida de la autodeterminación de la comunidad indígena en cuestión.

---

[50] Se recuerda que la intervención Estatal en estos eventos siempre debe evitar la resolución de la controversia en cuestión y debe limitarse a solventar los efectos de la problemática y que están afectando los derechos de los integrantes de la comunidad.

Entonces, evidencia la Sala que la omisión de registro por parte del Ministerio del Interior se constituye en una conducta que no solo resulta conforme a los derechos fundamentales del Cabildo Indígena Maruza, y constituye un "acto" en virtud del cual se respetan sus usos y costumbres, sino que, adicionalmente, permite preservar el interés general de mantener la paz y evitar la maximización de la controversia, esto es, posibilita el despliegue de medios de solución del conflicto en vez de cerrarlos y evita de esta manera la fragmentación y atomización de las comunidades. De ahí que se considere que registrar a una Junta Directiva cuando no se tiene certeza respecto de cuál es la que en verdad representa los intereses del cabildo en su integridad, conllevaría al escalamiento de la problemática de representatividad que se presenta al interior de la comunidad.

No obstante, se tiene que si bien la compleja situación por la que actualmente atraviesa el Cabildo Indígena Maruza debe ser resuelta de manera autónoma, a través del diálogo y concertación por parte de los miembros del cabildo, en este caso, la Sala Octava de Revisión opta por realizar un somero análisis de la problemática, de forma que sea posible identificar y esclarecer algunos de los aspectos que han causado la controversia y, así, sea posible realizar sugerencias que faciliten su resolución por parte de la misma comunidad.

Es de destacar que la Corte Constitucional en este caso, si bien tiene vedado entrar a dar una solución concreta al conflicto, pues ello implicaría entrometerse y limitar la autonomía de la comunidad, sí cuenta con la posibilidad de realizar propuestas respetuosas que orienten la solución de las problemáticas que los aquejan, de manera que, de considerarlo conveniente, la comunidad encuentre en estas sugerencias una vía efectiva para la solución de la controversia.

Como primera medida, se evidencia que la comunidad actualmente está dividida en dos bloques que se encuentran representados, uno por el accionante, el señor Hernando Julio Barreto y otro por la ciudadana Lícida Lucía López, quien aduce en igual medida representar los intereses del cabildo; ello, a partir de una problemática que surgió desde inicios del año 2016.

Al respecto, resulta igualmente claro que la señora Lícida Lucía López es integrante fundadora del cabildo y que, desde entonces, lo ha liderado como su Capitana; a pesar de ello, se tiene que, en el año 2016, una vez efectuadas las elecciones para ese periodo, se generó una disputa por la legalidad de las elecciones pues se estimó que, de conformidad con los

Estatutos, habían tenido lugar irregularidades relativas a la conformación del Quorum y las mayorías para decidir[51]; no obstante dicha situación no fue resuelta en su momento y no solo se avaló por las autoridades Estatales la gestión realizada, sino que se legitimó la elección realizada para ese periodo, motivo por el cual la controversia nunca fue objeto de una efectiva resolución.

Resulta diáfano a la Sala que fue efectivamente esa falta de solución a la problemática interna existente, la que llevó al escalamiento del conflicto y a la división del cabildo en los dos grupos actualmente existentes. Con todo se evidencia que la administración actualmente está efectuando ingentes esfuerzos de mediación y resolución del conflicto a través de medios pacíficos y, como se dijo con anterioridad, actualmente ha optado por una posición imparcial que reconoce la existencia de la controversia y la necesidad de que sea efectivamente resuelta antes de proceder a efectuar algún registro y, con ello, legitimar el obrar de alguna de las partes en conflicto.

De otro lado, se evidencia que la problemática puesta de presente en la impugnación de las elecciones del año 2016, así como la evidenciada en las demás elecciones que se han efectuado desde entonces, tiene lugar con ocasión a la contabilización de los quórums y mayorías para decidir, pues, por la manera en que se ha empezado a hacer empleo de estos institutos, se están obviando las disposiciones propias que contemplan los estatutos del mismo Cabildo y, como lo dicen los mismos accionantes en su escrito de contestación al Auto de 04 de septiembre de 2017[52], el Quorum Deliberatorio no se está cumpliendo en cuanto "*nunca asisten la mitad más uno de las familias censadas en el cabildo* (…) *por diferentes motivos, unos trabajan otros en el momento están ocupados* (sic), *para tomar decisiones*".

Esto ha llevado a que, dada la irresoluta controversia respecto de la manera de efectuar la contabilización de los Quorums y Mayorías requeridas para adoptar decisiones en el cabildo, ambas secciones en conflicto optaran por constituir su propia Asamblea General, cada una con representaciones oscilantes entre los 70 y los 150 miembros, sin que, de alguna manera, y de conformidad con sus propios estatutos, sean representativas de más de la mitad de los 1400 integrantes del cabildo.

En ese sentido, se evidencia la necesidad de que las partes en conflicto, en conjunto con el resto de la comunidad que se afirma no asisten a las

---

[51] Tal y como consta en el Acta de Aclaración del Proceso de Elección de la Junta Directiva del Cabildo Indígena Maruza para el año 2016, allegada en sede de revisión.
[52] Proferido por el Magistrado Sustanciador en el presente trámite de revisión.

reuniones, centren sus esfuerzos en resolver y definir unas reglas de discusión básicas, esto es, la manera en que serán contabilizados los Quorums y Mayorías propias de la adopción de determinaciones que ellos mismos de manera autónoma se han impuesto y, así, sea posible solventar la problemática evidenciada y en virtud de la cual actualmente existen dos bloques al interior de la comunidad y no solo ello, sino que además, existe la posibilidad de constituir tantas Asambleas Generales como posiciones políticas puedan existir sobre de una determinada decisión.

Por lo expuesto, para la Sala la actual controversia de representatividad evidenciada en el cabildo, así como las demás que lo afectan, como lo es la falta de definición de la situación censal, tiene raíz en un profundo problema de gobernabilidad y, en virtud del cual, no existe claridad sobre los mecanismos a través de los cuales se toman decisiones al interior del cabildo.

En concordancia con lo expuesto, se considera importante sugerir al Cabildo en cuestión que, a efectos de resolver al menos uno de los problemas que los aquejan, se reúna y, a través del diálogo, concerte unas reglas básicas claras que permitan la adopción de decisiones, de manera que, a partir de ello, sea posible dar los primeros pasos en aras de poner fin de manera definitiva a la problemática que actualmente afecta al Cabildo Indígena Maruza y que no solo tiene injerencia respecto de éste como institución abstracta, sino también termina por implicar perturbaciones a los derechos de sus miembros individualmente considerados.

En conclusión, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia **REVOCARÁ** la sentencia proferida, en única instancia, el 24 de febrero de 2017, por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de San Marcos – Sucre, que declaró la improcedencia del amparo solicitado. En ese sentido, se **DENEGARÁ** la protección de los derechos fundamentales a la autonomía indígena, así como al ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegidos, de los accionantes en su calidad de miembros de la Comunidad Indígena Maruza de la etnia Zenú, por considerarse que el Ministerio del Interior obró conforme a derecho al abstenerse de registrar la elección realizada por ambas secciones del cabildo y, en ese sentido, evitar tomar partida dentro de una discusión que debe ser resuelta por la comunidad misma en ejercicio de la autonomía que Constitucionalmente le ha sido conferida.

Lo anterior, sin perjuicio de que, como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, en el evento en el que se evidencie

que, con ocasión a la controversia interna se vean afectados los derechos fundamentales de los miembros del cabildo, el Estado cuente con la posibilidad de intervenir de manera excepcional a efectos de permitir la garantía de dichas prerrogativas, sin que ello implique la resolución de la controversia existente.

Síntesis:

Corresponde a la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional pronunciarse sobre la alegada vulneración de los derechos fundamentales a la auto-determinación indígena, así como los derechos políticos a elegir y ser elegidos de un grupo de personas que pertenecen al Cabildo Indígena Maruza de la etnia Zenú, quienes, a pesar de que afirman ostentar la representación del cabildo, no han sido inscritos y reconocidos como tales por parte del Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías. Destacan que, en la elección que realizaron el día cuatro (04) de diciembre de 2016, fueron elegidos como Capitán y miembros de la Junta Directiva del Cabildo, motivo por el cual, en cuanto aseveran ser la única autoridad legítima de éste, es obligación de la accionada reconocerles dicha calidad.

Por su parte, el Ministerio del Interior indica que, si bien efectivamente se ha abstenido de efectuar la inscripción reclamada, ello ha sido en razón a que evidencian la existencia de un conflicto interno en el cabildo y, en virtud del cual, no solo existen dos bloques que aducen ambos ser representantes del mismo, sino que adicionalmente cumplen satisfactoriamente con todos los requisitos y tradiciones propias de su cultura.

Al realizar un estudio de la situación fáctica propuesta a la luz del precedente de esta Corporación[53], así como desde la protección que Constitucionalmente ha sido dispuesta para esta clase de comunidades étnicas y para sus miembros, se considera necesario concluir que el Ministerio del Interior no desconoció las prerrogativas invocadas por los accionantes al negarse a inscribir las elecciones realizadas. Se considera que una actuación en contrario habría derivado necesariamente en el escalamiento del conflicto existente y posiblemente en la desintegración o atomización del cabildo.

---

[53] A partir de un análisis de, entre otras, las Sentencias C-292 de 2003, T-979 de 2006, C-921 de 2007, T-903 de 2009, T-973 de 2009 y T-973 de 2014, se plantea un estudio de **(i)** la legitimación de los miembros de las comunidades indígenas para interponer acciones de tutela en representación de la comunidad a la que hacen parte y **(ii)** la autonomía de las comunidades indígenas.

Adicionalmente, se tiene que si bien esta Corte ha reconocido que existen eventos en los que, ante la existencia de esta clase de conflictos, puede ser necesaria la intervención del Estado para evitar la afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad o para garantizar la pervivencia de la colectividad en su conjunto, en este caso no se configuraron dichas circunstancias[54] y, por ello, debe primar la autonomía de la comunidad para que dé resolución por sí misma a la problemática que atraviesan.

De otro lado, se considera que es precisamente con el objetivo de respetar la autonomía y los derechos alegados como desconocidos por los accionantes, que el Ministerio del Interior se ha negado a inscribir las elecciones realizadas, pues es menester que sea la comunidad misma la que resuelva la controversia evidenciada, sin que medie la intervención de agentes externos que pueden socavar dicha autonomía.

En consecuencia, resulta necesario negar el amparo *ius-fundamental* invocado con el objetivo de respetar el auto-gobierno del Cabildo Indígena Maruza y garantizar así la posibilidad de que sean ellos mismos quienes a través de sus instituciones, usos y costumbres, den solución a la controversia.

Con todo, y a pesar de negar la protección solicitada, la Sala encuentra pertinente abordar el estudio de la situación existente al interior del cabildo y realizar un análisis de la problemática evidenciada, con el objetivo de ayudar a esclarecer sus elementos y, así, realizar sugerencias respetuosas orientadas a facilitar su resolución por parte de la comunidad misma.

Al respecto, se considera que buena parte de la problemática por la que atraviesa el cabildo radica específicamente en la falta de claridad respecto de la aplicación de las reglas relativas a los quórums y las mayorías para la adopción de decisiones, motivo por el cual ambos grupos en conflicto han optado por desconocerlas y convocar cada uno su Asamblea General con su respectiva Junta Directiva.

Por lo expuesto, y en relación con la autonomía constitucionalmente establecida para estas comunidades, se propone a los miembros del Cabildo Indígena Maruza, en su totalidad y no solo a los miembros de los bloques en controversia, que una alternativa que puede contribuir a la

---

[54] Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sintetizado dos requisitos: **(i)** se encuentra en riesgo el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los miembros del cabildo o la existencia misma de éste último y **(ii)** el cabildo no cuenta con los medios para resolver por sí mismo la controversia, circunstancias que se considera no tienen lugar en el caso en concreto.

solución de los conflictos de representatividad que atraviesan es concertar unas reglas básicas para la adopción de decisiones al interior el cabildo que respeten los usos y costumbres de la comunidad, de manera que, una vez establecidas, sea posible a través de ellas resolver las diversas controversias de gobernabilidad que lo afectan.

IV. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida, en única instancia, el 24 de febrero de 2017, por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de San Marcos – Sucre, que declaró la improcedencia del amparo solicitado. En su lugar, se **NIEGA** la solicitud de amparo de los derechos fundamentales a la autonomía indígena, así como al ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegidos de los accionantes en su calidad de miembros de la Comunidad Indígena Maruza de la etnia Zenú, en los términos de esta sentencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, Notifíquese, Cúmplase y Archívese.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO

Referencia: Sentencia T-650 de 2017 (T-6.208.834)

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

En atención a la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión en la sentencia T-650 del 19 de octubre de 2017, me permito presentar Salvamento de Voto Parcial, fundamentado en las siguientes consideraciones:

1. Si bien estoy de acuerdo con los fundamentos jurídicos de la ponencia, lo cierto es que no comparto la decisión adoptada, pues considero que no se llevó a cabo en debida forma la subsunción del caso concreto en las reglas que la misma providencia contiene, especialmente las que se tratan en las páginas 38 a 41 de la sentencia. Esto resultaba importante porque la aplicación de esas reglas, a mi juicio, si bien descartaba la posibilidad de intervenir directamente la autonomía que se garantiza a las comunidades indígenas en lo que atañe a la solución de sus conflictos electorales y de representatividad; también resaltaba la necesidad de amparar los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad indígena que representan los accionantes, sobre quienes recaen los efectos de no tener inscrito un representante legal, especialmente, en lo que tiene que ver con las ayudas que el Estado brinda a las comunidades en el marco de la legislación vigente y la Constitución Política.

2. Considero que debieron ampararse los derechos alegados, no para ordenar la inscripción de uno de los líderes en conflicto, sino para ordenarle al Ministerio accionado y a las entidades territoriales involucradas que, en el marco de sus competencias, adoptaran un papel activo para proponer fórmulas que permitieran superar el conflicto y que, a su vez, le permitieran a la comunidad adoptar las medidas que considerara apropiadas para impedir conflictos similares en el futuro. Además de lo anterior, hubiera podido valorarse la posibilidad de que ordenar medidas tendientes a incentivar la participación mayoritaria de la Comunidad, pues del fallo se desprende que si bien son alrededor de 1400 miembros, lo cierto es que la participación en la toma de decisiones ha oscilado entre 70 y 150 personas, según lo que se dijo en el fallo.

3. En ese mismo sentido, pienso que hubieran podido limitarse en el tiempo las etapas de diálogo que se garantizar a las comunidades en conflicto. Primero, porque para el periodo 2018 puede llegar a presentarse la misma situación y, segundo, porque en todo caso la jurisprudencia de la Corte no descarta la intervención estatal, la cual puede darse siempre que se agoten las vías de diálogo y concertación al interior de la Comunidad (T-973/09).

Con el acostumbrado respeto,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado