Sentencia SU-419/24
M.P. Natalia Ángel Cabo
Expediente T-8.237.218

La Corte amparó los derechos fundamentales a la autonomía, al autogobierno y a la identidad étnica y cultural del pueblo Arhuaco, los cuales fueron vulnerados por el Ministerio del Interior. Esa entidad inscribió en su registro a una autoridad tradicional a pesar de que conocía de la existencia de un grave conflicto interno sobre la conformidad del proceso electoral con el derecho propio. Esta situación, además, agravó el desencuentro al interior del pueblo Arhuaco.

En esta decisión las órdenes de la Corte tuvieron como marco el principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas y de la acción sin daño. El fallo extendió varias invitaciones a los mamos del pueblo Arhuaco y, entre otras órdenes, dispuso que el Ministerio del Interior deberá diseñar, tras una consulta previa con los pueblos indígenas, un protocolo para ejercer sus funciones cuando conoce de la existencia de un posible conflicto intraétnico.

1. Antecedentes

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la acción de tutela que presentaron José María Arroyo Izquierdo y Hermes Torres Torres, miembros de la Directiva General elegida en el año 2014, junto con otras autoridades como Mayores, Mamos y representantes de asentamientos del pueblo Arhuaco, en contra del Ministerio del Interior, de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías y del señor Zarwawiko Torres Torres.

Los accionantes solicitaron la protección de los derechos fundamentales colectivos a la autonomía y a la integridad del pueblo Arhuaco, al igual que sus derechos fundamentales individuales a la participación en la toma de decisiones, a la igualdad y al debido proceso. A su juicio, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior vulneró dichos derechos, pues inscribió en el registro de autoridades tradicionales a una persona como cabildo gobernador del Resguardo de la Sierra Nevada de Santa Marta y la certificó en dicha calidad, a pesar de que sabía que al interior del pueblo Arhuaco existía una controversia en torno al proceso electoral en el marco del cual dicho individuo fue

designado. Así, una parte del pueblo Arhuaco consideró que la elección de la autoridad tradicional, la cual tuvo lugar entre el 10 y el 17 de junio de 2020, fue ilegítima porque incurrió en varios vicios contrarios al derecho propio y ocurrió en un momento en el que estaban vigentes las medidas de aislamiento impartidas por el Gobierno para enfrentar la pandemia del Covid 19.

En consecuencia, además de dejar sin efectos la inscripción del cabildo gobernador del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta en el registro de autoridades tradicionales a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, los actores pidieron que se le ordene al Ministerio del Interior generar escenarios propios para que el pueblo Arhuaco pueda solucionar el conflicto político interno y tomar decisiones consensuadas. En efecto, según los accionantes, en dicho pueblo existe una división interna entre quienes impulsaron el proceso eleccionario y quienes lo consideraron ilegítimo

2. Síntesis de los fundamentos

Luego de analizar varias cuestiones previas relacionadas, entre otros temas, con solicitudes de medidas provisionales, incidentes de desacato y una acción de cumplimiento presentadas durante el trámite de revisión, la Sala Plena de la Corte Constitucional delimitó el asunto objeto de la controversia y planteó el problema jurídico. Al respecto, la Corte precisó que su pronunciamiento se restringe a analizar si, con sus actuaciones y omisiones en torno a la inscripción y a la certificación del cabildo gobernador y representante legal del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, el Ministerio del Interior vulneró los derechos fundamentales a la autonomía, al autogobierno y a la identidad e integridad étnica y cultural del pueblo Arhuaco.

A partir de la delimitación del objeto de la controversia y del problema jurídico planteado, la Sala Plena encontró que la acción de tutela analizada cumplió los requisitos de procedibilidad. Posteriormente, para responder el problema jurídico planteado, la Sala Plena, en primer lugar, se refirió a los derechos de las comunidades étnicas a la diversidad étnica, a la identidad cultural, a la autonomía, a la autodeterminación y al autogobierno.

En segundo lugar, abordó la regulación en el ordenamiento jurídico de figuras político-administrativas en relación con los pueblos indígenas: los resguardos, los territorios y las entidades territoriales indígenas que están bajo el mando de las autoridades tradicionales. Estas últimas son elegidas

o designadas autónomamente por los pueblos indígenas y, por regla general, asumen la representación legal de dichas comunidades.

En tercer lugar, mencionó la importancia del registro y la certificación de autoridades tradicionales y representantes legales a cargo de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. Al respecto, el fallo recordó que el registro y posterior certificación de autoridades tradicionales y representantes legales se fundamenta en el principio de la autonomía indígena, de manera que dicho instrumento constituye un medio para dar fe y publicidad a las decisiones autónomas que toman los pueblos indígenas en relación con sus formas de organización, liderazgos y representación legal. Adicionalmente, el registro y la certificación analizados constituyen mecanismos para facilitar la interlocución de las autoridades públicas con los pueblos indígenas y permitir que dichas comunidades y sus miembros puedan ejercer sus derechos fundamentales al autogobierno y a la administración del territorio y de los recursos, así como gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La sentencia también se refirió a los criterios desarrollados por el Ministerio del Interior para orientar tanto a alcaldes y gobernadores, como a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías para posesionar y registrar a las autoridades tradicionales, respectivamente.

En cuarto lugar, expuso la línea jurisprudencial sobre las funciones de posesión, registro y certificación de autoridades tradicionales y representantes legales en el marco de conflictos internos ligados a procesos electorarios surtidos al interior de comunidades indígenas.

En quinto lugar, con el fin de unificar y hacer avanzar la jurisprudencia constitucional en esta materia, precisó principios, criterios y reglas que deben tener en cuenta las autoridades estatales frente a los conflictos intraétnicos como el analizado en esta ocasión. En particular, la sentencia se refirió a la obligación de las autoridades estatales de guiarse por y maximizar: (i) la autonomía indígena y el autogobierno, en función de los cuales le corresponde a cada pueblo indígena determinar quiénes son sus autoridades tradicionales y sus representantes legales de forma autónoma, sin interferencias externas y (ii) el principio de acción sin daño, según el cual las autoridades del Estado están obligadas a no causar daños en el modo de vida, en los derechos o en los procesos propios de los pueblos étnicos. El fallo también hizo referencia a las obligaciones que debe cumplir el Ministerio del Interior en este campo, al igual que a los contornos de la intervención del juez de tutela en este tipo de casos.

Con base en las consideraciones antes mencionadas, la Sala Plena resolvió el caso concreto. Para ello, este Tribunal abordó los siguientes aspectos.

Primero, se refirió a la incidencia del Covid 19 en los procesos políticos propios del pueblo Arhuaco e invitó a dicho pueblo a crear medidas que le permitan preservar el diálogo en momentos de emergencia.

Segundo, analizó el rol que desempeñó el Ministerio del Interior en la controversia estudiada y mencionó algunos de los remedios a adoptar frente a las funciones a cargo de dicha entidad. La sentencia precisó que esa entidad vulneró los derechos a la autonomía, al autogobierno y a la identidad e integridad étnica y cultural del pueblo Arhuaco. Así, en contravía de sus propias directrices, el Ministerio del Interior inscribió en sus bases de datos en dos oportunidades consecutivas a una autoridad tradicional a pesar de que conocía de la existencia de un grave conflicto interno sobre la conformidad del proceso electoral llevado a cabo con el derecho propio. Además, el ministerio accionado no sólo obstaculizó los procesos internos de diálogo entre las partes del conflicto, sino que agravó el desencuentro político y aumentó la polarización al interior del pueblo Arhuaco.

Más allá de los remedios concretos a adoptar, respecto a la inscripción de cabildo gobernador y representante legal del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada, la Corte concluyó que el Ministerio del Interior debe crear, después de garantizar la respectiva consulta previa con los pueblos indígenas de Colombia, un protocolo para proceder frente a posibles conflictos intraétnicos y situaciones de emergencia como la ocurrida por la pandemia que puedan afectar los espacios autonómicos de dichas comunidades.

Tercero, explicó que, según las partes, el conflicto del pueblo Arhuaco es, en principio, político-administrativo, y de conformidad con el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas no es a la Corte a quien corresponde resolverlo.

Al respecto, a partir de lo que manifestaron las dos partes del desencuentro, la sentencia concluyó que el conflicto no tiene un carácter fundamentalmente cultural, pues ambas están de acuerdo en que: (i) la comunidad Arhuaca se rige por el Kunsamu o la Ley de Origen, de la que emana el gobierno tradicional del pueblo Iku, y en que (ii) los Mamos son las autoridades que interpretan dicha ley en los ka'dukwu (espacios sagrados), de manera que son los guías tradicionales del pueblo encargados de tomar las decisiones como la elección del cabildo gobernador. Ambas partes también están de acuerdo en que hay cuatro

Kankurwas o centros de pensamiento principales (Seykúmuke, Numa'ka, Künzikta-Negarka y Séynimin). Adicionalmente, el pueblo Arhuaco pretende mantener la unidad, aunque comprende que está fracturada.

No obstante, las partes del conflicto están en desacuerdo sobre: (i) cuáles son las funciones de gobierno que se le atribuyen a las cuatro Kankurwas y si todas tienen la misma preeminencia en la designación del cabildo gobernador; (ii) si existe o no un vocero o representante de las Kankurwas que deba participar en los procesos de consulta sagrada con la Zaku (Madre) y en los trabajos espirituales a realizar para designar a un candidato en el cargo de cabildo gobernador; (iii) cuáles son el rol y las funciones que cumple la Asamblea General en el marco del proceso electoral de cabildo gobernador y, finalmente; (iv) cuál es el lugar en el que se debe reunir dicho órgano.

Frente a esos desacuerdos, la Sala Plena no puede elegir entre las versiones de las partes del pueblo Arhuaco porque: (i) ambas se oponen a que la Corte Constitucional interprete la Ley de Origen de la comunidad y el conflicto es de tipo político; (ii) dichas narraciones son coherentes e irreconciliables entre sí y a la Corte no le corresponde determinar cuál es el derecho propio del pueblo Arhuaco sobre procesos electorales de cabildo gobernador; y, finalmente, (iii) el desencuentro puede reflejar un momento coyuntural relacionado con el sistema de gobierno Arhuaco o una alteración de las estructuras profundas de la sociedad Iku, de manera que elegir quién tiene la razón conllevaría una vulneración grave de la autonomía y del autogobierno del pueblo Iku.

Cuarto, se refirió a los demás remedios a adoptar en el caso concreto. La Sala Plena se decantó por un remedio escalonado que busca maximizar los principios de autonomía indígena y de acción sin daño, al igual que promover el diálogo entre los Mamos del pueblo Arhuaco. En ese sentido, por un lado, la Sala Plena invitó a esas autoridades tradicionales a que se reúnan con el fin de resolver el desencuentro y de establecer una fórmula temporal o definitiva respecto a quién o quiénes deben ser registrados como cabildo(s) gobernador(es) del pueblo Arhuaco y representante legal del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada. Por otro lado, la Corte solicitó a los Mamos del pueblo Arhuaco que, en un plazo que no exceda de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, le informen a las autoridades públicas qué persona o que junta de personas ostenta la calidad de representante legal del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, de forma transitoria o definitiva.

Asimismo, la Corte levantó la medida provisional mantenida en el ordinal segundo del Auto 149 de 2022³ y aclaró que la inscripción de cualquier autoridad tradicional está supeditada a lo que decidan los Mamos.

Además, la Corte profirió una serie de órdenes adicionales dirigidas al Ministerio del Interior. También recordó que la labor de seguimiento y verificación judicial del cumplimiento de la sentencia recae y se mantiene sobre el juez de primera instancia y le ordenó a la Procuraduría Delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento y el acompañamiento permanente a dicho cumplimiento.

3. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción.

Segundo. RECHAZAR por incompetencia la acción de cumplimiento presentada directamente ante esta Corporación por los Mamos Kunchanawíngumu Izquierdo, Enrique Márquez, Zarey Mejía, Kunchanawíngumu Márquez Chaparro, Bunkwanaringumu Suárez, Bunkwaney Torres, Dwiawingumu Márquez, Jesús Arroyo Izquierdo y Dwiku Izquierdo Torres, el día 21 de mayo de 2023. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** la demanda a la oficina de reparto de los juzgados administrativos de Valledupar.

Tercero. LEVANTAR la medida provisional establecida en el ordinal segundo del Auto 149 de 2022, de conformidad con lo establecido en esta sentencia. En ese ordinal, se ordenó mantener la suspensión provisional del registro oficial de Zarwawiko Torres Torres como representante general de todo el pueblo Arhuaco ante el Ministerio del Interior y ante las autoridades de los departamentos del Cesar, del Magdalena y de la Guajira.

Cuarto. MODIFICAR la sentencia del 19 de enero de 2021, por medio de la cual la Sala Civil, Familia y Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar revocó la decisión del juez de primera instancia y amparó los derechos a la autonomía, a la autodeterminación y al autogobierno de los accionantes. En su lugar, **AMPARAR** los derechos a la autonomía, al

³ Por medio de ese ordinal, se ordenó mantener la suspensión provisional del registro oficial de Zarwawiko Torres Torres como representante general de todo el pueblo Arhuaco ante el Ministerio del Interior y ante las autoridades de los departamentos del Cesar, del Magdalena y de la Guajira.

autogobierno y a la identidad e integridad étnica y cultural del pueblo Arhuaco, los cuales fueron vulnerados por el Ministerio del Interior en los términos expuestos en esta sentencia.

Quinto. ORDENAR al Ministerio del Interior que, en el término de un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia, cree un protocolo que esté orientado por los principios de maximización de la autonomía y de acción sin daño y en el que se establezcan, como mínimo, directrices y mecanismos claros, precisos y objetivos para ejercer las funciones dispuestas en los numerales 7 y 10 del artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011⁴ cuando: (i) conoce de la existencia de un posible conflicto intra-étnico; y (ii) se presenten situaciones de emergencia como una pandemia que puedan afectar los espacios autonómicos de los pueblos indígenas.

Para elaborar dicho protocolo, el Ministerio del Interior: (i) deberá garantizar la consulta previa con los pueblos indígenas de Colombia; y (ii) articularse con la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que estas entidades le presente su colaboración en el marco de sus competencias y de conformidad con el principio de colaboración armónica.

Sexto. INVITAR a los Mamos del pueblo Arhuaco a que se reúnan, sin injerencia de terceros internos o ajenos al pueblo lku, con el fin de resolver el desencuentro y de establecer una fórmula temporal o definitiva respecto a quién o quiénes deben ser registrados como cabildo(s) gobernador(es) del pueblo Arhuaco y representante legal del Resguardo Indígena Arhuaco de la Sierra Nevada.

Séptimo. SOLICITAR a los Mamos del pueblo Arhuaco que, en un plazo que no exceda de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, le informen al Ministerio del Interior y al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, con la ayuda de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo si así lo solicitan dichas autoridades tradicionales, qué persona o junta de personas ostenta, de forma transitoria o definitiva, la calidad de representante legal del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta

⁴ Modificado por el Decreto 2340 de 2015.

Octavo. INVITAR al pueblo Arhuaco para que cree medidas que permitan preservar el diálogo en momentos de emergencia como los suscitados con ocasión a la pandemia.

Noveno. ORDENAR al Ministerio del Interior que -en ejercicio de su función de promover la solución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades, establecida en el numeral 10 del artículo 13 del Decreto Ley 2893 de 2011⁵, brinde todas las garantías materiales para que los Mamos puedan reunirse lo antes posible en las condiciones y lugares que ellos estimen pertinentes, durante todo el tiempo que requieran y sin injerencia de terceros internos o ajenos al pueblo Arhuaco, siempre que dichas autoridades tradicionales así lo deseen.

Décimo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, actualice los estudios etnológicos y capacite a sus funcionarios sobre los elementos de la organización política, social y cultural del pueblo Arhuaco que deberán ser considerados para acompañar a dicha comunidad de una forma que respete sus particularidades. Asimismo, el Ministerio del Interior deberá implementar un sistema de monitoreo que le permita respetar el principio de acción sin daño en el marco de las actuaciones que despliegue en cumplimiento de este fallo.

Decimoprimer. ORDENAR a la Procuraduría Delegada para verificar el cumplimiento de los fallos de tutela de la Corte Constitucional y a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento y acompañamiento permanente al cumplimiento de las órdenes de esta sentencia, para lo cual deberán ejercer todas las facultades constitucionales y legales con las que cuenten y rendir informes cada seis (6) meses ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, quien ejercerá la supervisión general de dicho proceso. En todo caso, la Corte se reserva la posibilidad de asumir la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.

Decimosegundo. ORDENAR al Ministerio del Interior que, dentro de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, traduzca a la lengua Iku el acápite "Síntesis de la decisión" contenido en esta providencia, lo publique en su página de Internet en un lugar de fácil acceso y lo difunda en dicho idioma y en español entre los miembros del pueblo Arhuaco a

⁵ Modificado por el Decreto 2340 de 2015.

través de una o varias emisoras radiales de amplia cobertura, accesibles en los lugares en los que habita dicha comunidad. La transmisión radial deberá tener lugar cada primer domingo del mes al menos durante cuatro meses, después de las 8:00 a.m. y antes de las 9:00 p.m. Además, el Ministerio del Interior deberá enviar a la Corte Constitucional una copia de ese documento traducido, dentro de los tres días siguientes a la expiración del plazo dispuesto para hacer la respectiva traducción.