

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Segunda de Revisión

SENTENCIA T-530 de 2024

Referencia: expediente T-9.448.120

Asunto: acción de tutela instaurada por Gilson López, Johana Trujillo Triana y Omar Echeverry Loaiza, actuando en calidad de miembros de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte, municipio de Páez, Cauca, contra las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte del mismo municipio

Tema: dialogo intercultural para la convivencia

Magistrado ponente:
Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González¹, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?	Le correspondió a la Sala Segunda de Revisión decidir una acción de tutela interpuesta por los miembros de una junta de acción comunal en contra de las autoridades de un pueblo indígena, que operan dentro de la jurisdicción de un mismo municipio. Esto por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de personas no indígenas habitantes de un asentamiento rural en el que cohabitan con pobladores indígenas, con ocasión de (i) las acciones de control social y vigilancia efectuadas por las autoridades indígenas sobre todos los habitantes de un centro poblado, incluidos aquellos que no se identifican como indígenas, y (ii) la presunta intención que tienen las
-------------------------------	--

¹ De conformidad con el Acuerdo No. 02 de 2023, para el año 2024, la Sala segunda de revisión quedó integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés quien la preside.

	<p>autoridades indígenas de implementar la lengua Nasa Yuwe en el único colegio de la zona, al que asisten estudiantes indígenas y no indígenas (incluidas comunidades campesinas y afrodescendientes).</p> <p>Para tal efecto, la Sala dividió el análisis en dos ejes temáticos, a saber: el primero, referido a la aplicación de normas, procedimientos y sanciones del derecho propio, en materia de control social y convivencia, por parte de las autoridades indígenas y su particular impacto sobre los derechos de los pobladores no indígenas del centro poblado. El segundo, relativo a la posible amenaza del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes no indígenas que asisten a la única institución educativa del centro poblado, por la aparente intención de las autoridades étnicas de implementar la enseñanza de la lengua Nasa Yuwe.</p>
<p>¿Qué consideró la Corte?</p>	<p>Tras analizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela y encontrarlos acreditados para proceder al estudio del fondo del caso, la Sala Segunda de Revisión siguió la siguiente metodología para sustentar su decisión: (i) aludió a la convivencia pacífica como uno de los fines esenciales del Estado y su deber de garantía a cargo de todas las autoridades públicas, con especial énfasis en las autoridades territoriales, en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; (ii) presentó el desarrollo constitucional y normativo de los territorios y resguardos indígenas, mostrando las dificultades que representa la falta de expedición de la ley orgánica para la conformación de entidades territoriales indígenas, con el propósito de evidenciar la necesidad de armonizar el ejercicio concurrente de competencias entre los territorios y resguardos indígenas, las entidades territoriales y la Nación.</p> <p>Seguidamente, la Sala reiteró la jurisprudencia relativa a (iii) los límites constitucionales al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas y el diálogo intercultural como mecanismo para resolver conflictos sociales interculturales, (iv) la figura de la “vía de hecho prospectiva” como remedio judicial para casos en los que exista casi una certeza de lesión de derechos fundamentales hacia el futuro y (v) la etnoeducación como garantía constitucional del derecho a la educación propia de las comunidades indígenas.</p> <p>Posteriormente, la Sala expuso el contexto en el que se presenta la problemática analizada dando cuenta de (vi) las particularidades del territorio y del pueblo indígena Nasa al delimitar su territorio y exponer la situación de orden público que los aqueja, y (vii) las características y el alcance de las normas, el procedimiento y las sanciones del control social para la convivencia ejercido por las autoridades indígenas.</p>
<p>¿Qué decidió la Corte?</p>	<p>Con fundamento en las anteriores reglas, la Sala Segunda de Revisión decidió aplicar la figura de la “vía de hecho prospectiva” para resolver el caso concreto y confirmar el amparo a los derechos fundamentales invocados por los accionantes, pero por las razones descritas en la providencia. Es decir, como responsabilidad tanto de las autoridades indígenas accionadas como de la alcaldía municipal vinculada y de las entidades del orden nacional y departamental con competencias en el asunto. Asimismo, negó el amparo del derecho a la educación de los estudiantes no indígenas del centro poblado.</p>
<p>¿Qué</p>	<p>La Sala Segunda de Revisión ordenó a la autoridad territorial vinculada</p>

ordenó la Corte?	<p>ampliar el diseño del plan específico formulado entre las partes enfrentadas, para incluir acciones específicas de coordinación entre las autoridades indígenas y la alcaldía municipal que favorezcan los intereses de las personas no indígenas que sean confrontadas por las autoridades indígenas, por la presunta comisión de comportamientos que afecten el orden social y la convivencia pacífica en el centro poblado. Y resaltó que cuando el comportamiento se le endilgue a niños, niñas y adolescentes, las autoridades indígenas deberán garantizar que sean objeto de protección y restablecimiento de sus derechos, de conformidad con la legislación vigente aplicable. En especial, que se pongan a disposición de las autoridades competentes y se disponga de sitios adecuados para su traslado, protección e imposición de las medidas correctivas correspondientes, a efectos de garantizar la prevalencia de sus derechos.</p> <p>Adicionalmente, la Sala dispuso establecer el mecanismo de articulación horizontal entre la inspección de policía municipal y las autoridades indígenas, para dar cumplimiento a las reglas de funcionamiento de establecimientos comerciales en el centro poblado, con el acompañamiento que corresponda por parte de las autoridades de la Policía Nacional. Y ordenó al Ministerio Público, representado por la personería municipal, la Defensoría del Pueblo Regional y la Procuraduría Regional, brindar el acompañamiento necesario para el cumplimiento de la sentencia, en el marco de sus funciones.</p> <p>La Sala también ordenó al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho prestar el apoyo técnico necesario para consolidar los acuerdos de coordinación para el ejercicio del control social en el centro urbano. Instó al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, a expedir una reglamentación para la coordinación entre territorios y resguardos indígenas y otras entidades territoriales y nacionales, en materia de control social y convivencia pacífica en territorios habitados por personas pertenecientes a distintos grupos étnicos y sociales. Y exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a que, en el menor tiempo posible, en orden a sus competencias, impulsen, tramiten y expidan la ley orgánica para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.</p>
-------------------------	---

I. ANTECEDENTES

1. Hechos²

1. Los accionantes señalaron que las autoridades tradicionales del “Cabildo Indígena”³ Nasa de Ricaurte, equivocadamente, han venido ejerciendo

² La información sobre los hechos expuestos en el escrito de tutela fue complementada a través de los elementos probatorios que obran en el expediente, con el fin de facilitar el entendimiento del caso. En lo sucesivo entiéndase que las citas corresponden al expediente referido.

³ En este caso, la parte accionada se identificó como representante legal de la estructura de gobierno propio, no del cabildo, del territorio ancestral de Ricaurte: “bajo el mandato de asamblea donde nos reestructuramos hace tres periodos como estructura de gobierno propio y no como cabildo. Somos una estructura de gobierno propio con cuatro autoridades políticas (...) y quien les habla, autoridad representante legal ante las entidades del Estado y el gobierno colombiano...” Expediente digital, archivo “03. DECLARACION DE PARTE - GOBERNADOR RICAURTE.MP3”. Por este motivo, se utilizarán las comillas cuando se haga referencia al

control sobre la población étnicamente diversa “mestizos, campesinos, afros e indígenas”⁴ que reside en el centro poblado de Ricaurte, Páez, Cauca. Afirmaron que, en numerosas ocasiones, han ejercido “la fuerza bruta [,] violando derechos humanos de mujeres, hombres y niños [y han] exp[edido] actos administrativos que deben ser cumplidos dentro de su jurisdicción de acuerdo a sus usos y costumbres”⁵. Esto a pesar de que, según dijeron, el centro poblado⁶ de Ricaurte no es jurisdicción de la comunidad indígena sino del municipio de Páez⁷.

2. A modo de ejemplos, mencionaron que: i) en 2016, Herzon Tiber López Muñoz fue golpeado “brutalmente” por miembros del cabildo, “quienes posteriormente lo llevaron al calabozo en condiciones infrahumanas, recibiendo insultos y violencia psicológica”⁸; ii) durante las festividades tradicionales de 2022, la guardia indígena golpeó al joven Eivar Fabián Cerón Triana causándole lesiones graves en brazos y mano, al punto de tener que llevarlo de urgencias al hospital; y iii) durante las festividades decembrinas de 2022, el gobernador indígena capturó y condujo al calabozo al niño Dairon Ferney Cerón Triana.

3. Alegaron que esos casos muestran un “abuso de poder” por parte de las autoridades indígenas que vulnera sus derechos, teniendo en cuenta que la autoridad competente es el inspector de policía del municipio o, en su defecto, la fiscalía como ente investigador. Por esto, estimaron que se debe procurar la “coordinación inter-jurisdiccional entre los dos sistemas jurídicos, ordinario y justicia especial indígena”⁹.

“cabildo indígena” y, en su lugar, se preferirá denominar a la parte accionada como las autoridades ancestrales o las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte.

⁴ Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”. Folio 3.

⁵ Ibid.

⁶ Ley 505 de 1999, artículo 1, inciso 2 del parágrafo: “se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural”; Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.1.1: “**Núcleo de población.** Asentamiento humano agrupado en un conjunto de construcciones independientes, caracterizadas por su proximidad y por compartir circulaciones e infraestructura de servicios comunes. Se consideran como núcleos de población en suelo rural, entre otros, los centros poblados rurales y las parcelaciones destinadas a vivienda campestre” (Negrilla original y subrayado fuera del texto).

⁷ De acuerdo con los accionantes, “según certificado de tradición No. 2017-134-1649, donde se protocoliza acta de entrega del área de Ricaurte, Páez. Que del folio 167 al 168, bajo partida No. 174, con fecha 12 de agosto de 1960 se halla registrada la escritura No. 43 otorgada en Inza el día 12 de diciembre de 1927, ante Luis A Pérez, notario único de su circuito y en la que aparece que el presidente del Honorable Concejo Municipal de Páez, le ha remitido a una notaría para protocolizarla, **El Acta de entrega del lote de tierra que forma el área de población de RICAURTE, cedida por el cabildo indígena de parcialidad al Municipio de Páez. (...) El desglose relacionado con anterioridad, se hace de la escritura No. 496 del 14 de julio de 1898 inscrita en el libro 10, folio 216, partida 451 de 1898, de la oficina de registro de instrumentos públicos de Popayán, título vigente que reconoce propiedad privada colectiva**”. (Negrilla propia). Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”. Folios 2 (hechos 8 y 9), 8 a 17 (anexos).

⁸ Ibid. Folio 4.

⁹ Ibid.

4. Los accionantes aseguraron que cabildantes, autoridades y guardia indígena constantemente amenazan con cerrar establecimientos abiertos al público de propiedad de pobladores no indígenas de la zona, por no acatar las medidas de funcionamiento establecidas por la asamblea general del resguardo. Además, se inmiscuyen en la administración del único colegio de la zona, ya que buscan implementar en el programa escolar la lengua Nasa Yuwe, pese a que, según afirmaron, la mayoría de la población estudiantil que asiste al colegio no habla esa lengua. Situación que, a su juicio, se traduce en la desmejora de la calidad de educación y la desmotivación de la población estudiantil y del profesorado.

2. Trámite de la acción de tutela

5. *Acción de tutela*¹⁰. El 10 de febrero de 2023¹¹, Gilson López, Johana Trujillo Triana y Omar Echeverry Loaiza, actuando en calidad de miembros de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte, municipio de Páez, Cauca, interpusieron acción de tutela contra las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte del mismo municipio. Pidieron amparar los derechos fundamentales a la paz, intimidad, libertad personal, libertad de conciencia e integridad física, psíquica y moral, libertad de pensamiento y de expresión, el derecho a reunirse en público y al debido proceso, y los derechos de los niños a ser protegidos, a la vida, a la recreación, al esparcimiento, a la educación y a la cultura.

6. Por lo anterior, solicitaron notificar: (i) a la alcaldía municipal de Páez para que (a) asumiera lo ordenado mediante acta protocolizada de 1960, en torno a que el centro poblado de Ricaurte es considerado territorio municipal y no del “cabildo indígena”, y (b) hiciera presencia en el centro poblado, a través de sus secretarías y dependencias, “implementando los diferentes programas bajo su responsabilidad, en especial [la] inspección de policía, para coordinar manejo de control social, actividades comerciales, entre otras”; y (ii) al “cabildo indígena” Nasa de Ricaurte que “el centro poblado de Ricaurte no es de su jurisdicción”. Además, (iii) recibir declaración juramentada a terceros¹² sobre los hechos descritos en la tutela, (iv) dejar sin efecto “resoluciones colectivas o individuales o cualquier acto administrativo” que pretenda implementar la autoridad tradicional en el centro poblado y (v) decretar medidas preventivas contra el “cabildo indígena” a fin de evitar confrontaciones entre los habitantes del centro poblado de Ricaurte, mientras se resuelve de fondo el presente litigio.

¹⁰ Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”.

¹¹ Expediente digital, archivo “03AutoAdmiteVincula.pdf”.

¹² Henzo Diver López Muñoz, María Amanda Triana Perdomo, Dairon Ferney Cerón Triana, Eivar Fabián Cerón Triana, Ninso Cerón y Milena Triana Baicue.

7. *Auto admisorio y vinculación*¹³. Mediante proveído del 13 de febrero de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Páez-Belalcázar¹⁴, Cauca, admitió la acción constitucional, ordenó correr traslado a la autoridad accionada y vinculó al trámite a la alcaldía de Páez, Cauca, la Agencia Nacional de Tierras, la Procuraduría Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios de Popayán, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la personería municipal de Páez, Cauca.

8. *Respuesta de las autoridades del Resguardo Indígena de Ricaurte, municipio de Páez, Cauca*¹⁵. El apoderado del Resguardo Indígena Ricaurte se opuso a los hechos y a las pretensiones de la tutela. Afirmó que “[t]ratándose de la comunidad indígena Nasa de Ricaurte su ámbito territorial incluye el área de población porque esas hectáreas fueron parte del Resguardo y cuando se segregó los comuneros indígenas se asentaron en el área y construyeron la infraestructura de servicios públicos, institución educativa, vías y sede del Cabildo Indígena”¹⁶, razón por la que la autoridad indígena es la única que puede ejercer las funciones de control social en el resguardo y en el ámbito territorial ocupado ancestralmente. Señaló que, si bien es posible que existan conflictos y que algunos habitantes se quejen de malos tratos, habrá que investigarlos para tomar los correctivos del caso y para que no se repitan.

9. Resaltó que el municipio de Páez y en especial los territorios indígenas se encuentran afectados por la presencia de grupos armados disidentes de las ex FARC-EP, actor armado que pretende ejercer control territorial al interior de los resguardos. Esta situación impide que incluso la Policía Nacional acuda al territorio por el peligro de ser objeto de un atentado. Precisó que “[l]a autoridad indígena sesiona en el área de población y ejerce a través de la guardia indígena el control y vigilancia para prevenir la ocurrencia de riñas, hurtos, asesinatos, la intromisión de grupos armados disidentes de las FARC y demás acciones necesarias para garantizar la convivencia tanto en el área de población como en el Resguardo”¹⁷.

10. El apoderado también sostuvo que “[e]l control y vigilancia es una función de la Autoridad Indígena y no constituye un ejercicio jurisdiccional, sólo es para mantener la convivencia, como lo hace la policía nacional en el área de población de Belalcázar”¹⁸. Además, mencionó que sobre el tema de jurisdicción existe una amplia jurisprudencia, pero en materia de vigilancia y control no.

¹³ Expediente digital, archivo “03AutoAdmiteVincula.pdf”.

¹⁴ La cabecera del municipio de Páez recibe el nombre de Belalcázar.

¹⁵ Expediente digital, archivo “04ContestacionResguardo.pdf”.

¹⁶ Ibid. Folio 10.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid. Folio 18.

11. *Respuesta de la alcaldía municipal de Páez, Cauca*¹⁹. Solicitó su desvinculación del trámite de la tutela, toda vez que la entidad no ha trasgredido derecho fundamental alguno. Manifestó que, si bien no se desconoce desde la administración municipal la situación manifestada por los accionantes, no le corresponde al juez otorgar protección a derechos cuya vulneración no ha sido demostrada, pues se describe la situación general de inconformidad de unas personas que puede ser zanjada mediante el uso de otros métodos, o bien acudiendo a la protección de la acción constitucional en cada caso concreto. Indicó que la entidad ha hecho presencia institucional constante y permanente en el territorio, ofertando los servicios a su cargo.

12. *Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)*²⁰. Solicitó su desvinculación del proceso. Constató que el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), mediante Resolución No. 0359 del 2 de septiembre de 1999, “resolvió abstenerse de iniciar el trámite administrativo de clarificación de la propiedad de los títulos del Resguardo Indígena de Ricaurte, porque se había establecido plenamente el derecho de propiedad privada efectiva de la parcialidad indígena sobre los territorios que poseían según escritura pública No. 496 del 14 de julio de [1898]”²¹. No obstante, aportó copia de la Resolución No. 0452 del 10 de noviembre de 1999, que resolvió no reponer la resolución precitada, en la que: “Se aclara que el pronunciamiento que se hace sobre la vigencia legal de los títulos del resguardo de Ricaurte, no incluye los terrenos cedidos al municipio de Páez para el área urbana de Ricaurte, ni modifica la División Política Administrativa de los Municipios, pues los terrenos ubicados dentro de los límites de la citada escritura pública, fueren o no resguardo, están ubicados dentro del municipio de Páez”²².

13. *Respuesta de la Procuraduría Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios de Popayán*²³. El Procurador Judicial 7º Agrario y Ambiental de Popayán manifestó que es procedente conceder la tutela a los accionantes en procura de salvaguardar el derecho al debido proceso, toda vez que se ha aplicado la jurisdicción indígena a ciudadanos que no se reconocen como indígenas y en territorio que no es indígena, como lo es el centro poblado de Ricaurte. Fundamentó su posición en sentencias de la Corte Constitucional que se ocupan de asuntos relacionados con la jurisdicción especial indígena, sus alcances y limitaciones²⁴.

¹⁹ Expediente digital, archivo “05ContestacionAlcaldia.pdf”.

²⁰ Expediente digital, archivo “08ContestacionANT.pdf”.

²¹ Ibid. Folio 3.

²² Expediente digital, archivo “11Anexo01ANT.pdf”. Folios 1 y 4.

²³ Expediente digital, archivo “13ContestacionProcuraduria.pdf”.

²⁴ Sentencias T-397 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y T-208 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.

14. Solicitó incluir “una orden orientada a que se establezcan acuerdos locales de coordinación entre el Municipio de Páez, las autoridades tradicionales del Cabildo indígena de Ricaurte y la junta de acción comunal del centro poblado de Ricaurte para favorecer la convivencia pacífica, sin que se impongan los usos y costumbres y la jurisdicción especial indígena a los habitantes no indígenas del territorio y en particular del centro poblado”²⁵.

15. *Respuesta de la Procuraduría Regional del Cauca*²⁶. Solicitó su desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la entidad no ha trasgredido derecho fundamental alguno. Indicó que las peticiones se refieren a situaciones que son competencia de la alcaldía municipal de Páez, de la inspección de Policía y de las autoridades indígenas, sin que esa entidad pueda darles órdenes o tomar decisiones frente a los derechos invocados y a quienes son sus titulares.

16. *Respuesta de la Defensoría del Pueblo Regional Cauca*²⁷. Solicitó su desvinculación del trámite por falta de legitimación por pasiva, ya que la entidad no ha trasgredido ningún derecho fundamental. Expuso que en su sistema de información no se encuentran antecedentes que versen sobre la radicación de derechos de petición, quejas o solicitudes presentadas por los accionantes ante la entidad y que tengan que ver con los sustentos fácticos de la acción constitucional.

3. Decisiones objeto de revisión

17. *Sentencia de primera instancia*²⁸. El 1 de marzo de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Páez-Belalcázar, Cauca, concedió el amparo solicitado. Argumentó que (i) en el Resguardo Indígena Ricaurte conviven indígenas, población campesina y afrodescendiente, (ii) las acciones objeto de reproche no corresponden al ejercicio de la jurisdicción indígena pero sí se asemejan a los controles policiales (actuaciones administrativas) que también son objeto de garantías y respeto del derecho al debido proceso, (iii) las medidas de la decisión son tomadas para evitar que las confrontaciones entre población indígena y no indígena se agudicen, teniendo en cuenta el contexto social del territorio, y (iv) se trata de proteger el llamado “derecho a la convivencia pacífica”.

²⁵ Expediente digital, archivo “13ContestacionProcuraduria.pdf”. Folio 4.

²⁶ Expediente digital, archivo “14ContestacionProcuGeneral.pdf”.

²⁷ Expediente digital, archivo “17ContestacionDefensoria.pdf”.

²⁸ Expediente digital, archivo “20SENTENCIA No. 5 - JUNTA ACCION COMUNAL SR. GILSON LOPEZ Vs CABILDO DE RICAURTE Y ALCALDIA DE PAEZ CAUCA.pdf”.

18. El juzgado ordenó a la alcaldía de Páez diseñar un plan específico de coordinación entre las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y la población campesina asentada en el municipio, en coordinación con la personería municipal, “en procura de establecer reglas claras para realizar las llamadas labores de control social en dicho territorio, (...) [y] resolver los conflictos pacíficamente a través del dialogo”. Esto con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo.

19. *Impugnación*²⁹. El apoderado de las autoridades indígenas impugnó el fallo³⁰. Solicitó adicionar al plan de coordinación cuatro ejes temáticos para adelantar el diálogo, a saber: (i) administración de justicia en el territorio indígena, (ii) funciones de vigilancia y control social en el territorio indígena, (iii) coordinación con la Fiscalía General de la Nación y (iv) coordinación con la Policía Nacional³¹. Enfatizó en que la autoridad indígena “desde tiempos inmemoriales ha ejercido el control y vigilancia en el territorio indígena sin injerencia de otras autoridades, entre otras causas por la ubicación de los Resguardos en regiones inaccesibles que incluso dieron nombre a la región de Tierradentro”³².

20. *Sentencia de segunda instancia*³³. El 13 de marzo de 2023, el Juzgado Promiscuo de Familia de Silvia, Cauca, avocó conocimiento sobre el caso y requirió a las partes para que se pronunciaran sobre el asunto³⁴. Mediante providencia del 12 de abril de 2023, confirmó el fallo impugnado en su integridad.

21. *Cumplimiento de las decisiones de instancia*. En cumplimiento de la sentencia de primera instancia, confirmada al resolverse la impugnación, la alcaldía municipal de Páez, Cauca, informó sobre la realización de cuatro encuentros entre la población campesina asentada en el centro poblado de Ricaurte y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, los días 26 de abril, 12 de julio, 16 de agosto y 14 de septiembre de 2023. Concretamente, allegó copias del “plan específico de coordinación” entre las autoridades

²⁹ Expediente digital, archivo “21Apelacion Tutela Res. Ricaurte.pdf”.

³⁰ El Juzgado Promiscuo Municipal de Páez-Belalcázar, Cauca, mediante auto del 8 de marzo de 2023 concedió la impugnación interpuesta por la parte accionada. Expediente digital, archivo “044 - AUTO IMPUGNACION No. 48.pdf”.

³¹ En informe posterior, las autoridades indígenas propusieron incluir en las reuniones que se realicen con la población campesina estos temas: (i) territorio y jurisdicción especial indígena, alcances y límites del ejercicio jurisdiccional; (ii) funciones de la guardia indígena especialmente en el ejercicio de control y vigilancia; (iii) procedimiento de captura en flagrancia; y (iv) coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Por otra parte, a juicio de los accionantes: (i) la función jurisdiccional debe ceñirse a los postulados constitucionales, (ii) no existe desarrollo jurisprudencial sobre el ejercicio de control y vigilancia en territorio indígenas, (iii) la cercanía y el fácil acceso desde los municipios de La Plata, Huila, y Páez, Cauca, al centro poblado de Ricaurte permiten que la fiscalía, la policía y el ejército puedan desplazarse, en caso de ser requeridos. Expediente digital, archivos “023informeResguardo.pdf” y “021InformeJAC.pdf”.

³² Expediente digital, archivo “21Apelacion Tutela Res. Ricaurte.pdf”. Folio 4.

³³ Expediente digital, archivo “025Sentencia010.pdf”.

³⁴ Expediente digital, archivo “204AutoInter036Admite.pdf”.

indígenas y la población campesina, y de los cuatro informes de los encuentros realizados en el marco de este. Asimismo, señaló que la ejecución del plan de coordinación se encontraba “en curso”³⁵.

22. *Solicitud de selección para revisión.* Las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte solicitaron seleccionar para revisión los fallos de tutela proferidos en sede de instancia, para que se haga referencia a las siguientes cuestiones: (i) “las facultades de vigilancia y control social de competencia de la Autoridad y la guardia indígena”, (ii) “los límites de la jurisdicción especial indígena en aquellos casos en los que existe una población que no se identifica como indígena al interior del territorio indígena”, (iii) “los derechos y garantías de los ciudadanos no indígenas que habitan dentro de territorios indígenas”, (iv) “la coordinación entre jurisdicciones y autoridades administrativas de policía” y (v) “la captura en flagrancia de infractores de normas tipificadas como delitos en el Código Penal por parte de miembros de la Autoridad Indígena y/o la guardia indígena”³⁶.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

23. Mediante auto del 28 de julio de 2023³⁷, la Sala de Selección de Tutelas Número Siete³⁸ escogió el expediente para revisión³⁹. En la misma fecha, la Secretaría General remitió el expediente al despacho del magistrado sustanciador para lo de su competencia⁴⁰.

24. *Auto de pruebas*⁴¹. Por medio de auto del 25 de septiembre de 2023, el despacho del magistrado sustanciador: (i) comisionó al juzgado de primera instancia para que tomara (a) las declaraciones de terceros solicitadas por los accionantes en el escrito de tutela y (b) las declaraciones de parte de los accionantes y las autoridades indígenas accionadas para que los primeros, precisaran la calidad en la que actúan en la tutela y, las segundas, dieran cuenta del ejercicio de control social en el centro poblado de Ricaurte; (ii) ordenó a las entidades públicas vinculadas y con funciones constitucionales y

³⁵ Expediente digital, archivos “*T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA I 10-10-23.pdf*”, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA II 10-10-23.pdf*”, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA III 10-10-23.pdf*”, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA IV 10-10-23.pdf*”, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA V 10-10-23.pdf*”, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA VI 10-10-23.pdf*” y *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA VII 10-10-23.pdf*”.

³⁶ Expediente digital, archivo “*9448120_2023-05-19_JUNTA DE ACCION COMUNAL POBLADO RICAURTE PAEZ_11_REV.pdf*”.

³⁷ Expediente digital, archivo “*AUTO SALA SELECCION 28-JULIO-23 NOTIFICADO 14-AGOSTO-23.pdf*”. Folio 22, numeral 6.

³⁸ Integrada por el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najara y la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

³⁹ Bajo el criterio objetivo “asunto novedoso”. Expediente digital, archivo “*AUTO SALA SELECCION 28-JULIO-23 NOTIFICADO 14-AGOSTO-23.pdf*”. Folio 22.

⁴⁰ El 19 de mayo de 2023, las autoridades ancestrales accionadas solicitaron a la Corte seleccionar el expediente para revisión.

⁴¹ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Auto_de_Pruebas 25-Sep-23.pdf*”.

legales en la materia, remitir información actualizada en relación con las acciones adoptadas para dar solución a los conflictos que se alegan por los demandantes; y (iii) invitó a instituciones públicas y privadas a presentar concepto sobre el asunto⁴².

25. *Respuesta del Juzgado Promiscuo Municipal de Páez-Belalcázar, Cauca*⁴³. Remitió las grabaciones y la transcripción de las declaraciones de terceros⁴⁴ y de parte⁴⁵ ordenadas por esta corporación, al tiempo que dio respuesta a los interrogantes y remitió los documentos requeridos por la Corte⁴⁶. Los detalles de las declaraciones rendidas se expondrán en el análisis del caso concreto.

26. *Respuesta de la alcaldía municipal de Páez*⁴⁷. La entidad respondió los interrogantes y remitió los documentos requeridos por esta Corte⁴⁸. Informó

⁴² La invitación a participar en el presente debate constitucional se extendió a: el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad del Cauca y la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Expediente digital, archivo “*T-9448120 Auto de Pruebas 25-Sep-23.pdf*”. Folio 8 y 9.

⁴³ Expediente digital, archivo “*Rta. Juzgado Promiscuo Municipal de Paez Belalcazar D.C. 020-2023.pdf*”.

⁴⁴ Diligencias de declaración de terceros: Henzo Diver López Muñoz, María Amanda Triana Perdomo, en representación legal de su hijo Dairon Ferney Cerón Triana, Eivar Fabián Cerón Triana y Milena Triana Baicue.

⁴⁵ Diligencias de declaración de parte: Gilson López Geromito, Johana Trujillo Triana (accionantes) y a Dubadier Cuchimba López, representante legal de la estructura de gobierno propio del territorio ancestral de Ricaurte (accionado).

⁴⁶ Expediente digital, archivo “*Rta. Juzgado Promiscuo Municipal de Paez Belalcazar D.C. 020-2023.pdf*”. El juez precisó que la declaración de parte a Omar Echeverry Loaiza y la declaración de tercero a Ninsó Cerón no se pudieron realizar por imposibilidad de contactarlos en el centro poblado de Ricaurte. Adjuntó los siguientes documentos: a) estado actual del “plan específico de coordinación” entre las autoridades del Resguardo Indígena Nasa de Ricaurte y la población no indígena asentada en el centro poblado del municipio; b) copia del “plan específico de coordinación”; c) copia de los cuatro informes correspondientes a los meses de abril, julio, agosto y septiembre de 2023, realizados en el marco del “plan específico de coordinación”; d) certificados emitidos por el Ministerio del Interior que hacen constar la existencia del Resguardo Indígena Ricaurte y quienes conforman la autoridad indígena en la actualidad. Según el certificado, las autoridades ancestrales del resguardo indígena fueron elegidas mediante acta de fecha 09 de junio de 2023 y acta de posesión de fecha 28 de junio de 2023, para el periodo comprendido del 28 de junio de 2023 al 21 de junio de 2024. Adicionalmente: e) copia de los estatutos de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte-Páez; f) Resolución No.031 del 24 de febrero de 1972 de la Gobernación del Cauca que reconoce la Junta de Acción Comunal de Ricaurte-Páez; g) certificado de existencia y representación legal de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte-Páez; h) certificado de la Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa ÇXHÂÇXHÂ que evidencia la existencia de un contrato de administración del servicio de educación en el territorio ancestral de Ricaurte y especifica las inversiones que se han realizado en cada uno de los establecimientos educativos a su cargo; i) informes de la Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria, la Secretaría de Gestión y Planeación del Desarrollo Municipal, la Subsecretaría de Salud, la Subsecretaría de Deporte y Cultura, Subsecretaría de Obras, la Subsecretaría de Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria y la Comisaría de Familia.

⁴⁷ Expediente digital, archivos “*T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA I 10-10-23.pdf*, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA II 10-10-23.pdf*, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA III 10-10-23.pdf*, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA IV 10-10-23.pdf*, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA V 10-10-23.pdf*, *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA VI 10-10-23.pdf* y *T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA VII 10-10-23.pdf*”.

⁴⁸ Concretamente, allegó los siguientes: a) copia del “plan específico de coordinación” entre las autoridades del Resguardo Indígena Nasa de Ricaurte y la población no indígena asentada en el centro poblado de Ricaurte; b) copia de los cuatro informes realizados en el marco del “plan específico de coordinación”; c) estado actual del “plan específico de coordinación”: para el momento de la respuesta, informó se encontraba

que en el municipio de Páez existen tres inspecciones de policía⁴⁹, pero que ninguna hace presencia en los 17 resguardos indígenas del municipio, teniendo en cuenta que la jurisdicción indígena es la que opera en razón a su autonomía. Y, que la administración municipal no ha tenido conocimiento sobre los hechos narrados en la tutela, por lo que no emite pronunciamiento alguno frente al asunto.

27. *Respuesta de la personería municipal de Páez*⁵⁰. Estableció que hasta la fecha en que remitió su respuesta, se habían llevado a cabo cuatro reuniones entre la comunidad indígena y la población no indígena de Ricaurte para dar cumplimiento a las órdenes del juez de primera instancia. Además, puso de presente que el municipio sigue estando marcado por el conflicto armado, lo que contribuye a que las dinámicas entre las comunidades sean complejas, ya que se genera un ambiente de temor y “aprehensión”.

28. *Respuesta de la Defensoría del Pueblo Regional Cauca*⁵¹. La entidad puso en conocimiento de esta corporación que realizó requerimiento de acuerdo con la sentencia de primera instancia y está atenta a cualquier solicitud para apoyar en el plan de coordinación entre las autoridades indígenas y la población campesina.

29. *Respuesta del Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM)*⁵². Remitió certificados que hacen constar la existencia del Resguardo Indígena Nasa de Ricaurte, quién es su representante legal y quiénes conforman las autoridades indígenas del Resguardo Indígena Colonial Ricaurte, de la etnia Nasa, localizado en el municipio de Páez.

30. *Respuesta del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)*⁵³. El ICANH comunicó que en la zona que se encuentra el Parque

“en curso”; d) el límite territorial del centro poblado de Ricaurte-Páez; e) oficios en los que la alcaldía solicitó apoyo al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) zona Tierradentro y a la Defensoría del Pueblo para dictar capacitaciones en temas de jurisdicción indígena y jurisdicción ordinaria; f) propuesta de consultoría especializada para dictar capacitaciones en el municipio de Páez en torno a los temas de la controversia del fallo de tutela; g) informes y anexos que dan cuenta de las actividades que realizan siete, de las ocho, dependencias en la administración municipal (Secretaría de Gobierno y Participación Comunitaria, la Secretaría de Gestión y Planeación del Desarrollo Municipal, la Subsecretaría de Salud, la Subsecretaría de Deporte y Cultura, Subsecretaría de Obras, la Subsecretaría de Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria y la Comisaría de Familia. Faltó el informe de la Tesorería).

⁴⁹ Inspección de Policía del corregimiento de Riochiquito, Inspección de Policía del corregimiento de Itaibe e Inspección de Policía Casco Urbano. Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA I 10-10-23.pdf”. Folio 6.

⁵⁰ Expediente digital, archivo “Rta. Personeria Municipal de Paez Cauca (despues de traslado).pdf”.

⁵¹ Expediente digital, archivo “Rta. Defensoria del Pueblo.pdf”.

⁵² Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. Direccion de Asuntos Indigenas, ROM y Minorias Ministerio del Interior 26-10-23.pdf”.

⁵³ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. Oficina Asesora Juridica Instituto Colombiano de Antropologia e Historia 11-10-23.pdf”.

Arqueológico de Tierradentro, ubicado entre los municipios de Belalcázar e Inzá del departamento de Cauca, se han generado históricamente conflictos entre comunidades étnicas y grupos sociales alrededor de la tierra, el territorio, los procesos identitarios, la legitimidad de las autoridades locales y la educación. En este sentido, relacionó investigaciones importantes para abordar la temática en cuestión.

31. *Solicitud de acceso al expediente*⁵⁴. El 3 de octubre de 2023, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) solicitó acceso al expediente. Mediante auto del 30 de octubre de 2023⁵⁵, el magistrado sustanciador accedió a la solicitud.

32. *Auto de requerimiento probatorio y suspensión de términos*⁵⁶. Mediante auto del 14 de noviembre de 2023, la Sala Segunda de Revisión⁵⁷ resolvió: (i) insistir en el recaudo de a) la información de uno de los accionantes que no fue posible obtener mediante la diligencia de declaración de parte y b) los conceptos académicos solicitados en el auto del 25 de septiembre⁵⁸; (ii) ahondar en algunos aspectos de la respuesta proporcionada por la autoridad tradicional accionada; (iii) decretar nuevas pruebas para formular preguntas adicionales a las partes y a las autoridades implicadas, indagar a nuevas entidades con funciones constitucionales y legales en la materia e invitar a otras instituciones públicas y privadas y a expertos particulares para que presentaran concepto en el presente asunto. Además, ordenó suspender los términos para fallar el asunto por el término de tres meses. Una vez vencido el término del requerimiento probatorio, se recibieron las siguientes respuestas.

33. *Respuesta de Omar Echeverry Loaiza, accionante*⁵⁹. Indicó que actúa en la tutela como representante de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte-Páez, al haber sido elegido tesorero, y que desde hace ocho años reside en el sector en mención y se dedica a la agricultura. Refirió que no ha acudido a ninguna autoridad ordinaria para poner en conocimiento los presuntos hechos de “abuso de poder” durante los años 2016 y 2022 descritos en la tutela, porque siente temor y desconoce las “normas ordinarias”.

34. *Respuesta de la alcaldía municipal de Páez*⁶⁰. Informó que el territorio del

⁵⁴ Expediente digital, archivo “*Solicitud de Dejusticia (despues de traslado).pdf*”.

⁵⁵ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Auto Autoriza Acceso Expediente 30-Oct-2023.pdf*”.

⁵⁶ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Auto_de_Pruebas_y_Suspension_14-Nov-23.pdf*”.

⁵⁷ En ese momento integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Juan Carlos Cortés González.

⁵⁸ A la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad del Cauca y la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Externado de Colombia. Expediente digital, archivo “*T-9448120 Auto_de_Pruebas_y_Suspension_14-Nov-23.pdf*”. Folio 6.

⁵⁹ Expediente digital, archivo “*Rta. Omar Echeverry Loaiza I.pdf, Rta. Omar Echeverry Loaiza II.pdf y Rta. Omar Echeverry Loaiza III.pdf*”.

⁶⁰ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Rta. ALCALDIA MUNICIPAL PAEZ - CAUCA 15-12-23.pdf*”.

Resguardo Indígena Ricaurte está dentro de la jurisdicción del municipio de Páez y que la junta de acción comunal accionante opera dentro del territorio indígena. Precisó que el número de miembros de la Policía Nacional adscritos al municipio es de 15 agentes y que existe una estación de policía que se encuentra ubicada en el casco urbano del municipio de Páez, la cual tiene un ámbito de operación y jurisdicción únicamente en la cabecera municipal de Belalcázar. Señaló que no ha existido y no existe ningún medio de articulación entre la inspección de policía municipal y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, lo cual justificó en el respeto del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y en que el territorio de Ricaurte está catalogado como una zona sumamente afectada por el conflicto armado.

35. Finalmente, expresó que en el centro poblado de Ricaurte la comunidad que no se identifica como indígena y tiene establecimientos comerciales debe cumplir con la Constitución y la Ley 1801 de 2016, mientras que la población que se considera parte de la comunidad indígena se rige bajo sus usos y costumbres (Resolución No. 01 del 2022). En cuanto al Decreto No. 033 del 13 de septiembre 2023⁶¹, expedido en el marco del cumplimiento al plan de coordinación ordenado en primera instancia, indicó que no se estableció un mecanismo de coordinación entre la administración municipal y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte debido a la autonomía de los pueblos indígenas.

36. *Respuesta de la Gobernación del Cauca – Secretaría de Gobierno y Participación*⁶². Adjuntó copias de la Resolución No. 031 del 24 de febrero de 1972, por medio de la cual se reconoce personería jurídica a la Junta de Acción Comunal de Ricaurte, con domicilio en el municipio de Páez, Cauca, y del certificado de existencia y representación legal de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte, con domicilio en el municipio de Páez, Cauca.

37. *Respuesta del Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías (DAIRM)*⁶³. El Ministerio desarrolló una posible ruta de diálogo y trabajo entre comunidades indígenas y otros grupos étnicos en caso de conflictividad para ser aplicada a las controversias sociales que se presenten. Aclaró la importancia del principio de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y que su acompañamiento y asesoramiento desde la DAIRM, en el marco de atención a la resolución de conflictos, se activa únicamente por solicitud de las comunidades, como lo indica la Sentencia SU-092 de 2021.

⁶¹ “Por medio del cual se dictan horarios de funcionamiento de los establecimientos comerciales para el ejercicio de las actividades económicas en la localidad de Ricaurte”.

⁶² Expediente digital, archivo “*Rta. Gobernacion del Cauca.pdf*”.

⁶³ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Rta. MINISTERIO DEL INTERIOR 07-12-23.pdf*”.

38. *Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho*⁶⁴. Precisó que existen dos escenarios que pueden ser útiles para trabajar un diálogo en el marco de la aplicación de la jurisdicción especial indígena (JEI), sus alcances y su necesaria coordinación con el sistema nacional o con las justicias propias de otros pueblos étnicos, a saber: la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional (SJNI) y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN) y las mesas departamentales de coordinación interjurisdiccional. Respecto a la primera, mencionó que es una instancia permanente de interlocución y concertación integrada por las autoridades delegadas de los pueblos indígenas y el SJNI, que permite (i) hacer seguimiento a las políticas públicas relacionadas con la JEI y su coordinación, (ii) analizar casos complejos relacionados con las temáticas propias de la comisión con el fin de generar diálogos colegiados interculturales y (iii) servir de instancia de seguimiento y control de las anteriores.

39. Respecto a la segunda, expuso que son mesas lideradas por los consejos seccionales de la judicatura que deben realizarse en todos los departamentos donde exista presencia de pueblos indígenas. Aseguró que existe una constituida de manera formal en el Cauca, que además es una de las más institucionalizadas en el país, pues tiene protocolos de funcionamiento y se reúne con regularidad. Asimismo, expresó que estas mesas también se realizan para la coordinación interjurisdiccional entre el Sistema Judicial Nacional y la JEI a nivel local y pueden ser un escenario de discusión y análisis sobre temas relativos a la JEI. En este sentido, concluyó que el ministerio por medio de estos espacios puede presentar la situación en debate para ser discutida en búsqueda de alternativas de solución y, si es el caso, prestar el apoyo técnico necesario para que los acuerdos queden en un documento de coordinación o un anexo del reglamento interno.

40. *Respuesta de la Gobernación del Cauca – Secretaría de Educación del Cauca*⁶⁵. Informó que la única institución educativa que funciona en el centro poblado de Ricaurte, Páez, Cauca, es la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte – Sede Principal⁶⁶. Respecto a la población que asiste a ella precisó que, para la fecha en que se envió respuesta, se encontraban inscritos 308 niños, niñas y adolescentes de la comunidad indígena, 235 de la población campesina y 2 pertenecientes al pueblo “afro”.

41. Señaló que en el municipio de Páez funcionan 22 establecimientos educativos, de los cuales 20 son caracterizados para población indígena y 2 en

⁶⁴ Expediente digital, archivo “Rta. Ministerio de Justicia y del Derecho I.pdf”.

⁶⁵ Expediente digital, archivo “Rta. Secretaria de Educacion del Cauca.pdf”.

⁶⁶ Se conforma por las siguientes sedes: “1. CENTRO DOCENTE LA HONDA 2. ESC RUR MIX DE RICAURTE 3. ESCUELA RURAL MIXTA PASTALES 4. ESCUELA RURAL MIXTA DE ARANZAZU 5. ESCUELA RURAL MIXTA SAN VICENTE”. Expediente digital, archivo “Rta. Secretaria de Educacion del Cauca.pdf”. Folio 3.

el caso de población campesina (Institución Educativa San Isidro e Institución Educativa San Antonio). Respecto a la administración de los centros educativos que hacen parte de los territorios indígenas en el municipio de Páez, mencionó que están a cargo de la Asociación de Autoridades Ancestrales de Nasa Çxhãçxha de Páez y que se encuentra en funcionamiento el Proyecto Educativo Comunitario (PEC), que es una estrategia del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP).

42. *Respuesta del Ministerio de Educación Nacional (MEN)*⁶⁷. Explicó que los lineamientos de la educación en Colombia tienen su base en la autonomía escolar, debido al espíritu democrático y los principios de descentralización y participación establecidos en la Constitución y la ley. Bajo estos criterios, manifestó se ha avanzado en la formulación e implementación de Proyectos Etnoeducativos Comunitarios (PEC) y en la atención a la diversidad, basándose en los planes de vida de las comunidades y buscando asegurar la pertinencia de la educación y la preservación cultural de los grupos étnicos, en el variado contexto del país.

43. Argumentó que, con el fin de hacer posible el reconocimiento y la implementación de la etnoeducación en los distintos territorios nacionales, ha fomentado los procesos bilingües, privilegiando el uso de la lengua materna y la formación de los docentes. Indicó que, a través del Equipo de Atención Educativa a Grupos Étnicos de la Dirección de Calidad para la educación preescolar, básica y media, el MEN ha acompañado técnicamente a las secretarías de educación certificadas y, en algunas ocasiones, a las organizaciones de grupos étnicos, para orientarlos en la Ruta Metodológica de Acompañamiento a los Grupos Étnicos.

44. Por otro lado, indicó que Colombia ha expedido normativa, como la Ley 1381 de 2010, orientada a la protección de las lenguas nativas, buscando con ello garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos, de los grupos étnicos, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas. En consecuencia, la atención educativa para estas poblaciones debe seguir estrategias pedagógicas acordes con su cultura, lengua y tradiciones, sin que ello signifique una imposición por parte del ministerio. Señaló que desde su labor alienta a las secretarías de educación y a la comunidad educativa a generar materiales pedagógicos propios y a que, en la selección de docentes y personal administrativo para territorios indígenas, prioricen el conocimiento y manejo de las lenguas nativas. Finalmente, sostuvo que existen diversos escenarios de diálogo intercultural sin desarrollar cuáles ni su funcionamiento.

⁶⁷ Expediente digital, archivo “Rta. Ministerio de Educacion Nacional I.pdf”.

45. *Respuesta de la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional*⁶⁸. Precisó que las tensiones entre diferentes grupos sociales y culturales son reconocidas como inherentes a la educación intercultural y que en Colombia es común encontrarlas entre campesinos, indígenas y afrocolombianos, por su cercanía en el territorio. Aseguró que, normalmente, esas tensiones están relacionadas con el uso de la lengua, la identidad, las concepciones de mundo y la convivencia. Aclaró que la educación intercultural se materializa en tanto existe una justicia epistémica y curricular que valora y reconoce los saberes y las prácticas culturales de las diferentes comunidades que participan del espacio escolar. Por lo tanto, la configuración de un proyecto educativo intercultural y comunitario debe ser participativo y generar mecanismos de mediación cultural e intercambio de saberes. Finalmente, expuso que la educación propia debe relacionarse con los planes de vida, la lengua, la cultura y la cosmovisión de los grupos étnicos y que el bilingüismo –incluyendo las lenguas ancestrales– siempre traerá beneficios para la formación y el aprendizaje de las personas.

46. *Respuesta de la Facultad de Educación y Pedagogía de la Universidad del Valle*⁶⁹. Reconoció que la validación y folclorización de los saberes y el poco reconocimiento de la diferencia como potencial son algunas de las principales tensiones que se presentan en contextos educativos interculturales. En este sentido, anunció que, usualmente, se evaden las posibilidades de construcción colectiva del conocimiento y la educación. Enfatizó que no se puede partir de la base de que aprender un idioma diferencial –como el Nasa Yuwe– es negativo, pues la posibilidad de instruirse en idiomas diversos, según cada contexto, es un motivo para ampliar los aprendizajes y la formación de cualquier persona. Precisó que es importante clarificar la realidad cultural, étnica y lingüística en el contexto regional de Ricaurte y cómo se reconoce la importancia de que, como municipio diverso, existan diferentes sistemas culturales que puedan permitir un mayor aprendizaje en sus habitantes.

47. Mencionó entonces la importancia de valorar (i) las condiciones culturales del contexto, (ii) cómo se expresa la identidad cultural y (iii) en qué relación de porcentajes de la población existe la interculturalidad que se atiende, para darse un currículo diverso. Aseguró que es en esa valoración de la interculturalidad que pueden verse las condiciones diferenciales de la población respecto de sus culturas; luego, no puede haber una visión monocultural de una parte de la población sobre la otra.

48. *Contacto telefónico con la autoridad indígena accionada*⁷⁰. Ante el silencio de la autoridad indígena y la validación del canal de comunicación

⁶⁸ Expediente digital, archivo “*Rta. Universidad Pedagógica Nacional.pdf*”.

⁶⁹ Expediente digital, archivo “*Rta. Universidad del Valle (despues de traslado).pdf*”.

⁷⁰ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Constancia Contacto Telefónico Autoridad Indígena Ricaurte.pdf*”.

utilizado a efectos de notificar el auto del 14 de noviembre de 2023, el despacho del magistrado ponente estableció contacto telefónico con Dubadier Cuchimba López, representante legal de la estructura de gobierno propio del Resguardo Indígena Ricaurte, el 17 de enero de 2024. El despacho pudo constatar el recibido del auto de requerimiento probatorio y su interés en proporcionar la respuesta solicitada. Los detalles de la respuesta allegada al expediente se expondrán en el análisis del caso concreto⁷¹.

49. *Renuncia a poder*⁷². El 18 de enero de 2024, la apoderada judicial de la alcaldía municipal de Páez comunicó a esta Corte su renuncia al poder otorgado por el representante legal del municipio, para actuar en el presente proceso.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

50. De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar los fallos de tutela proferidos en los procesos revisados.

2. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación en la causa por activa

51. *Fundamentación constitucional y legal*. La legitimación en la causa se refiere, en esencia, al interés que ostentan quienes intervienen en el trámite constitucional, bien porque son titulares de los derechos cuya protección o restablecimiento se discute (activa) o porque tienen la capacidad legal de responder por la vulneración o amenaza alegada (pasiva). El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 prevé que la solicitud de amparo puede ser presentada (i) directamente por el interesado, (ii) a través de su representante legal, (iii) por intermedio de apoderado judicial, (iv) mediante agente oficioso o (v) por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales o distritales⁷³. Además, está legitimada la Procuraduría General de la Nación⁷⁴.

52. Cuando *las personas jurídicas son las que ejercen la tutela*, la jurisprudencia ha precisado que: (i) están facultadas para formular la acción constitucional en

⁷¹ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS I 18-01-24.pdf”.

⁷² Expediente digital, archivo “RENUNCIA DE PODER Gilson López y otros.pdf”.

⁷³ Artículos 46 a 51 del Decreto 2591 de 1991.

⁷⁴ En virtud de los artículos 277 superior y 7 y 38 del Decreto 262 de 2000, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta corporación (ver Sentencias T-075 de 2023 y SU-479 de 2019, entre otras).

nombre propio o como agentes oficiosos de sus socios⁷⁵; (ii) debe hacerse, *prima facie*, por medio de sus representantes legales o apoderado judicial y, extraordinariamente, en virtud de una agencia oficiosa; (iii) la titularidad de los derechos fundamentales de las personas jurídicas se manifiesta de manera directa (como entes morales) e indirecta (alrededor del amparo de los derechos fundamentales de las personas naturales asociadas); y (iv) están en capacidad de velar por la protección de sus propios derechos, sin que sea necesario que sus socios actúen para la salvaguarda de sus intereses.

53. Ahora bien, la *legitimación por activa de las juntas de acción comunal (JAC)* para promover acciones de tutela ha tenido un desarrollo particular en la jurisprudencia de esta Corte⁷⁶, del que se pueden precisar los siguientes parámetros: (i) se debe señalar la amenaza o violación de los derechos constitucionales de una persona o de un grupo determinado de personas debidamente identificadas⁷⁷; (ii) tienen legitimidad para ejercer acciones judiciales que busquen satisfacer sus derechos constitucionales fundamentales y los de las demás personas que representen y hagan parte del ámbito subjetivo de su actuación constitucional y legal⁷⁸; (iii) pueden actuar en nombre de sus afiliados en calidad de representante o de agente oficioso; (iv) según los fundamentos normativos de las JAC⁷⁹, estas actúan a través de su representante legal, quien puede ser su presidente, y este puede asumir la representación de la respectiva comunidad en esta clase de procesos⁸⁰.

54. Adicionalmente, con respecto a la *agencia oficiosa*, la jurisprudencia constitucional ha establecido que “(i) se impone la exigencia de invocar la

⁷⁵ Respecto a esta regla se han presentado excepciones, como por ejemplo en el caso de los sindicatos y las ONG's. Ver: Sentencia T-1191 de 2004.

⁷⁶ Sentencias T-028 de 1993, T-482 de 1994 y T-385 de 1995.

⁷⁷ Sentencia T-028 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz: “ni la “comunidad”, ni los “habitantes”, ni los “residentes” son específicos titulares de derechos constitucionales fundamentales”.

⁷⁸ Sentencia T-482 de 1994: “Esta Corporación ha sostenido que las juntas de acción comunal y las corporaciones de vecinos, como en el caso que se revisa, **están perfectamente habilitadas por la Constitución, para ejercer en su nombre o en el de sus representados, la acción de tutela de los derechos constitucionales fundamentales de unos o de otros**, y que la personalidad jurídica de carácter asociativo en general habilita para el ejercicio de la mencionada acción judicial específica, **siempre que se trate de la protección de los derechos constitucionales fundamentales de la entidad o de los terceros**, y que no se desvirtúe la finalidad social, cívica, benéfica, profesional, sindical, comunitaria, o de utilidad común de las mencionadas asociaciones, que pretendan el mencionado ejercicio, o que, a través de éste, la acción de tutela se ponga al servicio de fines extraños a la protección judicial de los derechos constitucionales fundamentales”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

⁷⁹ En la actualidad, la Ley 2166 de 2021 y el Decreto 1501 de 2023.

⁸⁰ Sentencia T-385 de 1995: “**esta Sala acepta que el presidente de la junta de acción comunal del Barrio República de Venezuela, está legitimado para representar, en este proceso de tutela a los residentes de ese barrio que vienen sufriendo una violación a su derecho fundamental a la educación, y una amenaza grave contra su derechos a la vida y a la salud, sin que se haga necesario que aquéllos le otorguen poder, pues, siendo la tutela una acción pública, el ordenamiento vigente le atribuye tal representación. Además, es claro que dentro de las personas del barrio afectadas en sus derechos fundamentales, se encuentran los niños que matriculados en la Escuela SAC 6 y 16, y cualquier persona puede exigir de la autoridad competente que haga efectivo el ejercicio pleno de sus derechos (Inciso segundo del artículo 44 C.N.)**”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

condición de agente oficioso y (ii) se requiere que la persona titular de los derechos fundamentales presuntamente conculcados se encuentre en circunstancias que le impidan actuar directamente”⁸¹. Sobre el primer requisito, ha determinado la jurisprudencia que la verificación de la manifestación del agente oficioso para actuar en dicha calidad no se exige de forma estricta⁸², por lo que se ha aceptado la legitimación del agente si, de los hechos y las peticiones de la solicitud de amparo, se hace evidente que actúa en tal condición⁸³.

55. Específicamente, sobre la *agencia oficiosa que se ejerce en favor de niños, niñas y adolescentes*, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la legitimación prevalente de los representantes legales para presentar acción de tutela en favor de niños, niñas y adolescentes no impide que otras personas agencien sus derechos⁸⁴. En casos límite, en los cuales los derechos fundamentales invocados y la gravedad de los hechos demuestren que el menor de edad está en riesgo de sufrir un perjuicio, es posible que otras personas, distintas de sus representantes legales, actúen en calidad de agentes oficiosos. Asimismo, ha señalado que cuando exista duda acerca de la procedencia o no de la agencia oficiosa, estos eventos siempre deben resolverse de manera que se otorgue eficacia al mandato de prevalencia del interés superior de los niños y las niñas, previsto en el artículo 44 de la Constitución, sin que el reconocimiento de los efectos de la patria potestad pueda operar como barrera para el cumplimiento de este principio constitucional, en especial cuando se invoca la protección del derecho a la educación⁸⁵.

56. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa*. En el presente caso, la acción de tutela fue interpuesta por Gilson López, en calidad del presidente y representante legal, Johana Trujillo Triana y Omar Echeverry Loaiza, en calidad de miembros, de la Junta de Acción Comunal de Ricaurte (JAC de Ricaurte) del municipio de Páez, Cauca⁸⁶. Por otra parte, Henzo Diver López Muñoz, Amanda Triana Perdomo, Dairon Ferney Cerón Triana, Eivar Fabián Cerón y Milena Triana Baicue, terceros

⁸¹ Sentencia T-461 de 2021. En esta providencia se reiteran, entre otras, las sentencias SU-508 de 2020 y SU-150 de 2021.

⁸² Sentencia T-573 de 2008.

⁸³ Sentencia T-555 de 1996. En dicho fallo esta corporación señaló que la figura de la agencia oficiosa debe ser analizada de manera flexible, esto es, “según las características propias y los derechos fundamentales involucrados en cada caso concreto”.

⁸⁴ Sentencia T-167 de 2019.

⁸⁵ Sentencias T-167 de 2019 y T-500 de 2020.

⁸⁶ Así lo afirmaron en el escrito de tutela y lo ratificaron en las declaraciones de parte rendidas en el trámite de revisión. Vale decir que, mediante Resolución No. 031 del 24 de febrero de 1972, la Gobernación del Cauca reconoció personería jurídica a la mencionada JAC y que, según la Resolución número 268 del 9 de mayo de 2022, los accionantes están inscritos como dignatarios de la junta directiva de la JAC, para el periodo comprendido entre el 1º de julio de 2022 y el 20 de junio de 2026. Expediente digital, archivos “14. Documentos Junta de Accion Comunal Ricaurte.pdf”, folio 41, y “Rta. Gobernacion del Cauca.pdf”.

declarantes en el actual trámite, figuran como afiliados a la JAC de Ricaurte⁸⁷. Todos se identificaron como campesinos y alegaron la vulneración de sus derechos individuales por presuntos abusos de poder por parte de las autoridades indígenas de Ricaurte. Por un lado, Gilson López sostuvo que los derechos reclamados son “el debido proceso a los campesinos [y] a la educación porque nos quieren imponer la educación propia”⁸⁸ y, por otro, Johana Trujillo Triana señaló como derechos vulnerados “[el] derecho al trabajo, a la educación, [la] violación de derechos humanos [y el] abuso de autoridad”⁸⁹. Así las cosas, Gilson López, en calidad de presidente de la JAC de Ricaurte, se encuentra legitimado en la causa por activa para representar, de manera indirecta, a los miembros de la junta y a las personas naturales afiliadas a la organización comunal, incluidas las que declararon en el trámite de la tutela, para la defensa de sus intereses⁹⁰.

57. Al tratarse de la disputa entre dos formas de organización social (una junta de acción comunal y un resguardo indígena) ubicadas dentro del municipio de Páez, Cauca, es importante realizar las siguientes precisiones⁹¹: (i) en el territorio en que se presenta la confrontación entre las partes existe una disputa territorial de tiempo atrás que, a la fecha, persiste y ha dado lugar a diversos litigios; (ii) la JAC de Ricaurte cuenta con reconocimiento estatal desde 1972⁹² y en este proceso no se dio a conocer que se haya identificado un riesgo latente de incompatibilidad con el Resguardo Indígena Ricaurte por el hecho de que ambas formas de organización se encuentren actuando dentro del mismo territorio; (iii) el asunto objeto de debate no se relaciona con el ejercicio de funciones por parte de la JAC de Ricaurte, ni se plantearon inconformidades por parte de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte con respecto a su conformación en la zona; y, en todo caso, (iv) personas naturales individualmente consideradas han ratificado los hechos en que se fundamenta la tutela, con el fin de poner de presente vulneraciones directas a sus derechos.

58. Con base en lo anterior resulta válido establecer que, en el presente caso se cumple el presupuesto de legitimación por activa, toda vez que Gilson López, presidente de la JAC de Ricaurte, tiene facultad para actuar en representación de las personas naturales afiliadas a la organización comunal, en particular de

⁸⁷ Expediente digital, archivo “14. Documentos Junta de Accion Comunal Ricaurte.pdf”. Folios 44 a 49.

⁸⁸ Expediente digital, archivo “14. Informe DESPACHO COMISORIO NRO. 020 de 2023 EXP. T-9.448.120.pdf”. Folio 5.

⁸⁹ Ibid. Folio 6.

⁹⁰ En su declaración, el accionante Gilson López afirmó “yo estoy comentando lo que he visto pero ese día yo no estaba ahí presente. El caso me tocó en esta instancia porque soy el representante legal de la junta”. Expediente digital, archivo “02. DECLARACION DE TERCEROS Y DE PARTES.MP3”.

⁹¹ Ver Sentencias T-601 de 2011, T-513 de 2012 y T-315 de 2019.

⁹² Mediante la Resolución No. 031 del 24 de febrero de 1972, la Gobernación del Cauca reconoció personería jurídica a la mencionada JAC. Expediente digital, archivos “14. Documentos Junta de Accion Comunal Ricaurte.pdf”, folio 41, y “Rta. Gobernacion del Cauca.pdf”.

aquellas que fueron debidamente individualizadas y se consideran afectadas directamente por las medidas aplicadas en su contra, por el ejercicio del control social que realizan las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, en el centro poblado de Ricaurte⁹³. Esto por cuanto quienes declararon dentro de este proceso reafirmaron su interés en la tutela y mostraron que actuaron a través de la JAC por el contexto sociopolítico local, el desconocimiento de otros medios legales y judiciales de protección y defensa, y por el rol que cumple aquella como ente de organización de la comunidad no indígena asentada en la zona⁹⁴.

59. Además, porque de conformidad con los estatutos, la JAC de Ricaurte tiene dentro de sus objetivos “promover y ejercitar las acciones ciudadanas (..) como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados” y “promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales (..) consagrados en la Constitución y la ley”⁹⁵. Y en este caso específico las personas directamente afectadas expresaron la dificultad que el contexto sociopolítico representó para el agenciamiento directo de sus derechos. En particular, Henzo Diver López Muñoz aseguró que “no se colocó denuncia, porque desconocía como debía hacerlo. Colocamos fue la Tutela”⁹⁶, al tiempo que Amanda Triana Perdomo y Milena Triana Baicue informaron que no promovieron ninguna actuación judicial contra el cabildo para evitar más confrontaciones entre campesinos e indígenas dentro del territorio⁹⁷.

60. Igualmente, el accionante Gilson López está legitimado para invocar el amparo por la aplicación de decisiones de la asamblea general del resguardo relativas al funcionamiento de establecimientos abiertos al público de afiliados a la JAC de Ricaurte, que habitan en el centro poblado, y actuaciones de la guardia indígena frente al cierre de establecimientos de comercio operados por campesinos. Esto, toda vez que como representante de la población campesina, considera que estas normas no les resultan aplicables porque no son indígenas y, en su lugar, debería regir la normativa del municipio de Páez⁹⁸.

61. Por último, los accionantes, Gilson López, Johana Trujillo Triana y Omar Echeverry Loaiza, no como miembros de la JAC de Ricarte sino como

⁹³ En razón a los fundamentos normativos de las JAC, se entiende que estas a través de sus representantes legales (los presidentes) tienen la facultad de ejercer la acción de tutela -cualquier acción judicial- en representación de sus afiliados.

⁹⁴ Henzo Diver López Muñoz, María Amanda Triana Perdomo, Dairon Ferney Cerón Triana, Eivar Fabián Cerón Triana y Milena Triana Baicue.

⁹⁵ Expediente digital, archivo “14. Documentos Junta de Accion Comunal Ricaurte.pdf”, folios 2 y 3.

⁹⁶ Expediente digital, archivo “14. Informe DESPACHO COMISORIO NRO. 020 de 2023 EXP. T-9.448.120.pdf”. Folio 2.

⁹⁷ Expediente digital, archivo “DECLARACION DE TERCEROS Y DE PARTES.mp3”.

⁹⁸ Ibid.

personas individualmente consideradas, están legitimados para actuar como agentes oficiosos de los niños, niñas y adolescentes no indígenas que asisten a la Institución Educativa Técnica Agropecuaria del centro poblado de Ricaurte y, según el escrito de tutela, están viendo amenazado su derecho fundamental a la educación. Ello porque (i) no se advierte que respecto del objeto de la controversia pueda existir algún tipo de conflicto en relación con el ejercicio de la representación legal de sus madres y padres; al tiempo que (ii) este amparo no busca una protección indeterminada, en la medida en que existe certeza de que los niños, niñas y adolescentes cuya protección se invoca habitan en la comunidad, pues se allegaron pruebas documentales que dan cuenta de ello. Por ejemplo, la certificación de la Secretaría de Educación del Cauca sobre el número de estudiantes inscritos en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte – Sede Principal, pertenecientes al pueblo indígena, a la población campesina y a la comunidad “afro”⁹⁹.

2.2. Legitimación en la causa por pasiva

62. *Fundamentación constitucional y legal.* Los artículos 86 de la Constitución y 1º, 5º y 42 del Decreto 2591 de 1991 establecen la procedencia de la acción de tutela contra las autoridades públicas y, en ciertos eventos, contra los particulares. Como más adelante se explicará, los territorios indígenas están concebidos en el ordenamiento jurídico como entidades territoriales de carácter especial¹⁰⁰ que sirven a la organización político administrativa del Estado. Como estructura sociopolítica de un grupo étnico están regidos por representantes, quienes ejercen la autoridad de conformidad con la Constitución y la ley, y en acatamiento de los usos, costumbres y del reglamento interno de la comunidad¹⁰¹.

63. El cabildo¹⁰², según lo ha definido la normativa nacional, es una entidad pública especial como institución que hace parte de la organización interna del poder político, en el seno de un grupo étnico. Ese poder sitúa en una relación jerárquica a los miembros del grupo y a sus autoridades, cuyo origen no es una situación meramente fáctica (indefensión) ni simplemente un vínculo jurídico (subordinación), sino un nexo que deviene de los usos y las tradiciones

⁹⁹ Expediente digital, archivo “Rta. Secretaria de Educacion del Cauca.pdf”.

¹⁰⁰ Los artículos 286, 329 y 56 de la Constitución se refieren a la conformación de las entidades territoriales indígenas (ETI). Sin embargo, hasta la fecha, no se ha expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial que cree las ETI.

¹⁰¹ Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.14.7.1.2. “Definiciones. (...) 1. Territorios Indígenas. Son las áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunidad, parcialidad o grupo indígenas y aquellas que, aunque no se encuentren poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas y culturales. (...)”.

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

culturales propias y que ha sido reconocido por el Estado como un poder autónomo¹⁰³. Luego, tanto los territorios indígenas como las autoridades tradicionales que los representan pueden ser demandados mediante la acción de tutela como cualquier autoridad, toda vez que son sujetos de derechos y obligaciones en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho¹⁰⁴.

64. *La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva.* En el presente caso, esta Sala de Revisión analizará esta acción constitucional desde la perspectiva del poder de ordenación y control social que ejercen las autoridades indígenas dentro de un territorio que consideran propio y en el que habitan pobladores indígenas y no indígenas. Además, teniendo en cuenta que las autoridades municipales de Páez reconocen que no hacen presencia en el centro poblado de Ricaurte y que las que actúan allí son las autoridades indígenas. En esa medida, se entenderá acreditado el requisito de legitimación por pasiva por cuanto la tutela fue promovida contra el “Cabildo Indígena” Nasa de Ricaurte, actualmente estructura de gobierno propio¹⁰⁵, por la presunta afectación a los derechos fundamentales de la población campesina que habita el centro poblado de Ricaurte derivada, presuntamente, del ejercicio de actividades de control social por parte de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte.

65. Por otra parte, mediante auto del 13 de febrero de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Páez, Cauca, vinculó al trámite a la alcaldía de Páez, Cauca, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Procuraduría Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios de Popayán, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Páez, Cauca. Respecto de la alcaldía de Páez, Cauca, considera la Sala que también está legitimada en la causa por pasiva, habida cuenta de que algunos hechos y pretensiones que se alegan en la tutela como fuente de la vulneración de los derechos podrían resultar imputables o estar a cargo de esa autoridad. Particularmente, los accionantes solicitaron notificar a la alcaldía municipal para que hiciera presencia en el centro poblado, a través de sus secretarías y

¹⁰³ Sentencia T-221 de 2021. Para otros procesos en los que los territorios indígenas y las autoridades tradicionales han sido accionados, ver las sentencias: SU-154 de 2006, T-670 de 2011, T-443 de 2018, SU-091 de 2023, entre otras.

¹⁰⁴ Sentencia T-221 de 2021.

¹⁰⁵ En este caso, la parte accionada se identificó como representante legal de la estructura de gobierno propio, no del cabildo, del territorio ancestral de Ricaurte: “bajo el mandato de asamblea donde nos reestructuramos hace tres periodos como estructura de gobierno propio y no como cabildo. Somos una estructura de gobierno propio con cuatro autoridades políticas (...) y quien les habla autoridad representante legal ante las entidades del Estado y el gobierno colombiano...” Expediente digital, archivo “03. DECLARACION DE PARTE - GOBERNADOR RICAURTE.MP3”. Al respecto, el Decreto 1071 de 2015. Artículo 2.14.7.1.2. señala: “Definiciones. (...) // 4. *Autoridad tradicional.* Las autoridades tradicionales son los miembros de una comunidad indígena que ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gobierno, gestión o control social. // Para los efectos de este título, las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas tienen, frente al INCODER, la misma representación y atribuciones que corresponde a los cabildos indígenas. (...)”.

dependencias, “implementando los diferentes programas bajo su responsabilidad, en especial [la] inspección de policía, para coordinar el manejo del control social, las actividades comerciales, entre otras”.

66. En relación con la Agencia Nacional de Tierras, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Páez, Cauca, a pesar de que los accionantes no les atribuyen, de manera directa, afectación alguna, esta Sala considera que podrían derivarse responsabilidades en la presunta vulneración de los derechos invocados, por alguna acción u omisión de su parte, lo que conllevaría formular órdenes dirigidas a dichas entidades en esta sentencia. En consecuencia, no se ordenará su desvinculación del presente trámite.

2.3. Inmediatez

67. *Fundamentación constitucional y legal.* Aunque la acción de tutela no tiene término de caducidad, por tratarse de un mecanismo de protección urgente, debe incoarse dentro de un plazo razonable desde el momento en que ocurrió el hecho vulnerador. Esto salvo que el actor proponga razones que justifiquen la tardanza para presentar el amparo o la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales continúe y sea actual, a pesar del paso del tiempo¹⁰⁶. Con todo, este tribunal ha admitido la posibilidad de flexibilizar el estudio de este requisito en casos en que la pretensión de la tutela se encuentra relacionada con obtener protección respecto de una actuación u omisión que tiene efectos constantes y permanentes sobre los derechos invocados. De ahí que sea admisible declarar la procedencia de la tutela aunque haya pasado un periodo prolongado entre la conducta que se reputa como vulneradora y su presentación, siempre que su objeto radique en la protección frente a vulneraciones de carácter continuo y actual¹⁰⁷.

68. *La acción de tutela satisface parcialmente el requisito de inmediatez.* En el caso concreto, la acción de tutela se interpuso el 10 de febrero de 2023, de manera que los sucesos ocurridos en 2016, relacionados con Herzon Tiber López Muñoz, quien presuntamente fue golpeado por miembros del “cabildo indígena” y posteriormente conducido al calabozo, carecen de inmediatez para el presente trámite constitucional, promovido casi seis años después de su aparente ocurrencia; sin embargo, servirán como elementos para el análisis de contexto del asunto objeto de discusión. En relación con los sucesos ocurridos en el año 2022 (junio y diciembre), relativos a la supuesta golpiza que la guardia indígena propinó al joven Eivar Fabián Cerón Triana y la

¹⁰⁶ Sentencia T-027 de 2019, FJ 16.4.

¹⁰⁷ Sentencia T-379 de 2018. En esa oportunidad, la Corte estudió a tutela interpuesta por una abuela en representación de su nieto dada la afectación del derecho a la educación del menor de edad por parte de la institución educativa pública a la que asistía.

posterior captura y conducción al calabozo del niño Dairon Ferney Cerón Triana, durante festividades tradicionales, se cumple el requisito, pues habrían transcurrido ocho y dos meses, respectivamente, entre la ocurrencia de los mismos y la radicación del amparo, tiempo que se estima razonable para la presente reclamación.

69. Asimismo, los accionantes aseguraron que “de manera constante, los cabildantes, autoridades y guardia indígena, amenazan con aplicar normas propias de castigo, insistentemente con el CALABOZO, incluso interfieren [en] el principio fundamental del libre desarrollo de la personalidad, [el d]erecho a la educación y [el derecho a la] cultura, cuando quieren inmiscuirse en la administración interna del único colegio que existe en la zona”¹⁰⁸. Aseveraron que es frecuente escuchar afirmaciones por parte de los miembros del “cabildo indígena” de Ricaurte tales como “[n]osotros somos los que mandamos” y “[q]uien nos desobedezca irá al calabozo”. Y que constantemente amenazan con aplicar “fuate” o latigazos porque, aunque el escrito de tutela pone en conocimiento hechos anteriores, realmente estos castigos siempre se han aplicado a cualquier persona en la zona sin importar “raza, credo o condición social”¹⁰⁹. Concretamente, Eivar Fabián Cerón Triana aseguró en su declaración que “colocamos la Tutela porque siguen los abusos de poder contra los campesinos” y que “los conflictos siguen presentándose a pesar de las reuniones con la Alcaldía de Páez, Cauca”¹¹⁰. Luego, se trataría de presuntas vulneraciones que permanecen en el tiempo y que, aún en la actualidad, ocurren por enfrentamientos entre pobladores campesinos e indígenas que habitan en el centro poblado de Ricaurte.

2.4. Subsidiariedad

70. *Fundamentación constitucional y legal.* El Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que el amparo constitucional solo procede cuando “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”. En términos generales, la acción de tutela no es un medio adicional o complementario de protección pues no puede desplazar, *prima facie*, los recursos ordinarios o extraordinarios de defensa judicial, a menos que estos no sean idóneos para proteger los derechos fundamentales alegados o exista un perjuicio irremediable por contener. La inobservancia de este principio es causal de improcedencia del amparo, de conformidad con el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591.

¹⁰⁸ Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”. Folio 4.

¹⁰⁹ Expediente digital, archivo “Rta. Omar Echeverry Loaiza I.pdf, Rta. Omar Echeverry Loaiza II.pdf y Rta. Omar Echeverry Loaiza III.pdf”.

¹¹⁰ Expediente digital, archivo “14. Informe DESPACHO COMISORIO NRO. 020 de 2023 EXP. T-9.448.120.pdf”. Folios 3 y 4.

71. *La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.* En el presente caso, los accionantes no cuentan con ningún medio de defensa judicial para reclamar la alegada vulneración de sus derechos fundamentales por parte de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, toda vez que al tratarse de personas no indígenas no se les aplicarían las normas, usos y costumbres del derecho propio de la comunidad ancestral. Además, la posibilidad de acceder a la acción de policía, consagrada en la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), no resulta idónea en este asunto, teniendo en cuenta que, dadas las particularidades de orden público dentro del territorio y en atención al principio de autonomía de dichas comunidades, la misma alcaldía destacó que en el municipio de Páez existen tres inspecciones de policía, pero que ninguna hace presencia en los 17 resguardos indígenas que se encuentran dentro de la circunscripción territorial¹¹¹.

72. En el caso concreto la acción popular tampoco sería procedente, toda vez que se exponen afectaciones no solo a derechos colectivos sino también individuales y fundamentales. La Corte ha establecido la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando, además de la vulneración de derechos individuales, se amenaza un derecho colectivo¹¹². Concretamente, ha señalado que, ante la conjunción de ambos tipos de afectaciones en un caso, pueda reconocerse la procedencia preferente a la tutela para proteger derechos fundamentales, sin perjuicio de que el amparo termine repercutiendo en la satisfacción de derechos colectivos¹¹³.

73. Adicionalmente, la acción de grupo tampoco es procedente, ya que en el objeto de estudio de esta tutela no se observan pretensiones encaminadas a la reparación de un daño, lo que es una característica esencial de ese tipo de mecanismo judicial. Esta Corte se ha pronunciado en relación con las características generales de las acciones de grupo, poniendo de relieve que, “amparan los intereses colectivos con objeto divisible e individualizable”¹¹⁴. Además, “el elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados”¹¹⁵.

74. En esa medida, la acción de tutela es el mecanismo principal con el que cuentan los actores ante la ausencia de medios jurisdiccionales ordinarios que permitan abordar y dar respuesta a sus reclamos.

¹¹¹ Inspección de Policía del corregimiento de Riochiquito, Inspección de Policía del corregimiento de Itaibe e Inspección de Policía Casco Urbano. Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA I 10-10-23.pdf”. Folio 6.

¹¹² Sentencias T-267 de 2022 y T-559 de 2023.

¹¹³ Sentencia T-362 de 2014 citada en las sentencias T-099 de 2017, T-223 de 2018, T-266 de 2018, entre otras.

¹¹⁴ Sentencia C- 116 de 2008.

¹¹⁵ Sentencia C-242 de 2012.

75. En suma, se encuentra que la acción de tutela objeto de estudio cumple con los presupuestos de procedencia exigidos.

3. Delimitación del asunto objeto de decisión, problemas jurídicos y estructura de la decisión

76. *Delimitación del asunto objeto de decisión.* De acuerdo con el material recaudado en el expediente, entre los habitantes del centro poblado de Ricaurte, Páez, Cauca, persisten disputas y enfrentamientos que afectan la convivencia pacífica en el territorio, incluidas aquellas problemáticas derivadas del desarrollo de actividades económicas en establecimientos comerciales. En la práctica, las autoridades indígenas son las únicas que imparten mandatos y ejercen, a través de la guardia indígena, actividades de vigilancia y control social en el centro poblado de Ricaurte, tal como ellas mismas, los accionantes y la alcaldía municipal de Páez (vinculada al litigio) lo reconocen. Entre otras cosas, porque, aseguran, la presencia de grupos armados ilegales ha impedido la intervención de las autoridades municipales de la sociedad mayoritaria en el territorio.

77. Adicionalmente, existe una problemática intercultural porque, según los accionantes, los demandados buscan implementar la lengua Nasa Yuwe en la sede central de la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte, pese a que, en su opinión, la mayoría de la población estudiantil que asiste al colegio no habla esa lengua, y a que esto se traduciría en la desmejora de la calidad de la educación y en la desmotivación de la población estudiantil y del profesorado.

78. La Sala observa que para analizar el asunto constitucional objeto de pronunciamiento, más allá del estudio de los casos concretos y de los derechos específicos invocados como vulnerados, podría darse una mirada integral que reconozca el trasfondo histórico, social e intercultural de la tensión existente entre las dos poblaciones enfrentadas – el pueblo indígena Nasa y la comunidad campesina – las que defienden, desde la diferencia, sus propios modos de vida. Esto con el fin de maximizar los derechos de ambas partes, dada su condición de sujetos de especial protección constitucional, y procurar la articulación social e institucional necesaria para la resolución del conflicto intercultural suscitado.

79. De entrada, es preciso aclarar que esta Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre la disputa territorial que, desde hace más de dos décadas¹¹⁶,

¹¹⁶ En el expediente se presentan documentos que acreditarían que ambas partes afirman tener títulos legítimos sobre el territorio en donde se suscitan los hechos objeto de la tutela – centro poblado de Ricaurte –. Mediante la Sentencia T-525 de 1998, esta corporación resolvió la tutela promovida por el Gobernador del

involucra a las partes enfrentadas – las cuales afirman tener títulos legítimos sobre el territorio del centro poblado de Ricaurte –¹¹⁷ y demuestra que entre ellas existe una problemática intercultural profunda. En consecuencia, no se pronunciará con respecto a las pretensiones de notificar a la alcaldía municipal de Páez en torno a que el centro poblado de Ricaurte es considerado territorio municipal, y al “cabildo indígena” accionado que “el centro poblado de Ricaurte no es de su jurisdicción”.

80. Así las cosas, esta Sala de Revisión abordará el presente debate en torno a la búsqueda de la convivencia pacífica y la garantía de los derechos fundamentales de la población no indígena y de la comunidad indígena que habita en el centro poblado de Ricaurte. Esto considerando que, por un lado, la población campesina rechaza la aplicación de medidas para la convivencia dictadas por la asamblea indígena, así como la imposición de castigos por parte de la guardia indígena y, a cambio, reclama la presencia institucional de la alcaldía de Páez en el ejercicio del control social de la población no indígena que habita en el centro poblado de Ricaurte. Mientras que las autoridades indígenas se oponen a la injerencia de cualquier otra autoridad dentro del territorio puesto que, en la práctica, son las únicas que han asumido esta potestad y garantizado la vida y la convivencia de todos los pobladores, ante la ausencia del Estado y el acecho del conflicto armado en el territorio.

81. Para tal efecto, la Sala dividirá el análisis en dos ejes temáticos, a saber: el primero, referido a la aplicación de normas, procedimientos y sanciones del derecho propio, en materia de control social y convivencia, por parte de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y su particular impacto sobre los derechos de los pobladores no indígenas del centro poblado de Ricaurte. El segundo, relativo a la posible amenaza del derecho a la educación de los niños,

Resguardo Indígena Ricaurte contra el Ministerio del Interior por presuntas demoras en se adelanta en el proceso de clarificación de los títulos del resguardo. De conformidad con la Resolución 452 de 1999, el Gerente Regional Cauca del Incora resolvió abstenerse de iniciar el trámite administrativo de clarificación de la propiedad de los títulos del resguardo de Ricaurte, ubicado en el municipio de Páez, “*porque se ha establecido plenamente el derecho de propiedad privada colectiva de la parcialidad indígena de Ricaurte sobre los territorios que poseen como resguardo, según escritura pública No. 496 del 14 de julio de 1898, inscrita en el Libro 1º, Folio 216, Partida 451 de 1898 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán, título que se encuentra vigente*”. Adicionalmente, el acto administrativo señaló lo siguiente: “*Se aclara que el pronunciamiento que se hace sobre la vigencia legal de los títulos del resguardo de Ricaurte, no incluye los terrenos cedidos al municipio de Páez para el área urbana de Ricaurte, ni modifica la División Política Administrativa de los Municipios, pues los terrenos ubicados dentro de los límites de la citada escritura pública, fueren o no resguardo, están ubicados dentro del municipio de Páez*”. Expediente digital, archivo “*11Anexo01ANT.pdf*”. Folios 1 y 4.

¹¹⁷ En respuesta al requerimiento probatorio efectuado en sede de revisión, la alcaldía municipal de Páez resaltó dentro de las principales problemáticas que afectan a la comunidad del centro poblado de Ricaurte la siguiente: “Ejercicio de la propiedad privada por campesinos en territorio indígena generando confusión entre la población ya que la comunidad indígena refiere que el territorio es colectivo y por lo tanto no existe propiedad privada. (es de aclarar que, este asunto es bastante complejo tratarlo pues genera conflicto ya que existen campesinos con escrituras públicas y certificados de tradición y libertad acreditándolos como propietarios de sus predios, sin embargo, las autoridades refieren que el territorio es indígena)”. Expediente digital, archivo “*DISEÑO PLAN ESPECIFICO.pdf*”. Folio 6.

niñas y adolescentes no indígenas que asisten a la Institución Educativa Técnica Agropecuaria del centro poblado de Ricaurte, por la aparente intención de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte de implementar la enseñanza de la lengua Nasa Yuwe. Esto a pesar de que en el trámite de instancia no se emitió ningún pronunciamiento al respecto y considerando las manifestaciones expresas y específicas incluidas en el escrito de tutela y en la contestación, así como las pruebas allegadas en sede de revisión.

82. *Problemas jurídicos.* En este sentido, corresponderá a la Sala Segunda de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte vulneraron los derechos fundamentales a la paz, la intimidad, la libertad personal, la libertad de conciencia e integridad física, psíquica y moral, la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho a reunirse en público, el debido proceso y la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de los pobladores no indígenas del centro poblado de Ricaurte, al imponerles los mandatos, los procedimientos y las sanciones del derecho propio, dirigidos a preservar el orden social y la convivencia pacífica?

¿Las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte amenazan con vulnerar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes no indígenas que asisten a la Institución Educativa Técnica Agropecuaria del centro poblado de Ricaurte, al pretender implementar la enseñanza de la lengua Nasa Yuwe en dicha institución?

83. *Estructura de la decisión.* Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala (i) aludirá a la convivencia pacífica como uno de los fines esenciales del Estado y a la competencia de los alcaldes municipales en el mantenimiento del orden público para la convivencia. Luego, (ii) presentará el desarrollo constitucional y normativo de los territorios y resguardos indígenas, mostrando las dificultades que representa la falta de expedición de la ley orgánica para la conformación de entidades territoriales indígenas. Lo anterior, con el propósito de evidenciar la necesidad de armonizar el ejercicio concurrente de competencias entre los territorios y resguardos indígenas, las entidades territoriales y la Nación. Seguidamente, reiterará la jurisprudencia relativa a (iii) los límites constitucionales al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas y el diálogo intercultural como mecanismo para resolver conflictos sociales, (iv) la vía de hecho prospectiva y (v) la etnoeducación como garantía constitucional del derecho a la educación propia de las comunidades indígenas. Posteriormente, expondrá el contexto en el que se presenta la problemática analizada dando cuenta de (vi) las particularidades del territorio y del pueblo indígena Nasa y (vii) el alcance del control social

para la convivencia ejercido por las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte. Por último, (viii) resolverá el caso concreto y (ix) dictará las órdenes correspondientes.

4. Fundamentos para el análisis de fondo

4.1. La convivencia pacífica como uno de los fines esenciales del Estado. Competencia de los alcaldes municipales en el mantenimiento del orden público para la convivencia

84. *La convivencia pacífica es un fin esencial del Estado.* Una de las finalidades esenciales del Estado, por intermedio de todas sus autoridades, es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, siendo estos elementos condiciones materiales para que las personas habitantes del territorio nacional puedan gozar de sus derechos y libertades. El preámbulo de la Constitución alude al “fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”. Luego, el artículo 2º superior prevé como fines esenciales del Estado “mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. El mencionado artículo además señaló que las autoridades de la República están instituidas para “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades” y “asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

85. Estos mandatos constitucionales condensan la filosofía política que inspira el diseño institucional previsto por el constituyente, por lo que irradian todo el ordenamiento jurídico y condicionan la acción de todas las autoridades en el orden nacional, territorial y, por supuesto, étnico. La Constitución busca entonces la articulación entre las autoridades públicas y el fortalecimiento de las instituciones estatales, para que estas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica, cuanto esta es perturbada y se atenta contra la vida, la libertad personal y los demás derechos y libertades de las personas que habitan en el territorio nacional. Por ello, esta Corte ha señalado que el Estado tiene el deber de “mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad”¹¹⁸.

¹¹⁸ Sentencia C-038 de 1995 citada en la Sentencia C-251 de 2002.

86. Para lograr estos propósitos es necesario, a su vez, que exista una robusta institucionalidad que no solo se limite a la presencia de las fuerzas armadas, sino que el Estado, con todos sus servicios y estructura institucional, llegue a lo largo y ancho del extenso territorio nacional. Cabe recordar que los servicios públicos y, en general, el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida son inherentes a la finalidad social del Estado (artículos 365 y 366 CP) y que este debe hacer la necesaria inversión social (artículos 356, 359 y 361 *ibidem*). Por otra parte, debe desarrollarse una adecuada articulación y coordinación entre las autoridades de los distintos niveles de la organización político-administrativa del Estado, de acuerdo con sus competencias y jurisdicción, pues ello es determinante para materializar la convivencia pacífica y el orden social en todo el territorio nacional.

87. *El mantenimiento del orden público garantiza la convivencia pacífica.* Con el fin de garantizar la convivencia pacífica y “la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental”¹¹⁹, las autoridades públicas cumplen la función de mantener el orden público, en virtud de la cual están legitimadas para introducir limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias al ejercicio de los derechos. Esta función pública puede materializarse a través de: (i) el *poder de policía* en sus diversas expresiones, con la expedición de normas generales, impersonales y abstractas por parte del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (función legislativa), o bien mediante la expedición de actos administrativos generales por parte del Presidente de la República, las asambleas departamentales, los gobernadores, los concejos distritales y municipales y los alcaldes distritales y municipales (función administrativa); (ii) la *función de policía* por medio de la expedición de actos administrativos de contenido particular y medidas no normativas de naturaleza concreta, en cabeza de ciertos ministerios, las superintendencias, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía; y (iii) la *actividad de policía* mediante la gestión material y concreta por parte de los agentes de la Policía Nacional.

88. *Unidad nacional, autonomía territorial y principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.* La Constitución define el Estado colombiano como una república unitaria con autonomía de sus entidades territoriales (preámbulo y art. 1º CP); establece como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, al tiempo que señala que la ley podrá otorgar esa calidad a las regiones y provincias (art. 286), y determina que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la

¹¹⁹ Sentencia C-204 de 2019.

ley (art. 287). De esta manera las entidades territoriales tienen derecho a (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales (*ídem*). La Constitución también dispone que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los *principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*, en los términos de ley (art. 288).

89. Estos principios deben ser aplicados tanto en una *dimensión vertical*, esto es entre los órganos del Estado central y los distintos niveles territoriales, como en una *dimensión horizontal*, es decir dentro del mismo nivel territorial. De modo que deben regir las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales y al interior de un mismo nivel territorial (por ejemplo, entre distintos municipios o departamentos)¹²⁰. El *principio de coordinación* tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

90. El *principio de concurrencia* parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la administración. Esto implica, por un lado, un mandato de distribución de competencias conforme al cual estas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal; y, por el otro, un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

91. El *principio de subsidiariedad* se aplica tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la correspondiente atribución de competencias debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, como expresión del principio democrático y del criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. Desde una perspectiva negativa, ello significa que las autoridades del nivel central solo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando

¹²⁰ Auto 383 de 2010.

estas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.¹²¹

92. *Competencias de los alcaldes municipales en materia de orden público y convivencia pacífica.* Los municipios, como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado (art. 311 CP), son representados legalmente por los alcaldes, quienes fungen como jefes de la administración local (art. 314 CP). Dentro de las atribuciones de los alcaldes está la de “conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República¹²² y del respectivo gobernador” (art. 315.2 CP). Las competencias de los alcaldes municipales para el mantenimiento del orden público son amplias, pero están subordinadas a las directrices que expidan los gobernadores, que son los representantes legales de los departamentos y “agente[s] del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público” (art. 303 CP)¹²³; luego, en esta materia los alcaldes no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados (art. 296 CP).

93. Además, los alcaldes son “la primera autoridad de policía del municipio” (art. 315.2 CP). En tal condición, les corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción territorial, con el apoyo inmediato del personal uniformado de la Policía Nacional. Vale decir que esta institución tiene como fin primordial “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 218 CP). Así, los alcaldes municipales ostentan el *poder de policía*, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, con carácter residual (restricciones de la movilidad o permanencia, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). También, ejercen la *función de policía* al expedir licencias o permisos de ocupación del espacio público, imponer medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público. Y dirigen la *actividad de policía*, por lo que ordenan realizar operativos para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia.

94. *Características de la actividad y de la función de Policía.* La Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” prevé como uno de sus objetivos específicos “[e]stablecer la competencia de las autoridades de Policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, con observancia del principio de autonomía territorial” (art. 2.5).

¹²¹ Sentencia C-149 de 2010.

¹²² Director general de la Fuerza Pública y encargado de conservar en todo el territorio el orden público, de conformidad con los numerales 3 y 4 del artículo 189 de la Constitución.

¹²³ Los departamentos “ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes” (art. 298 CP).

Asimismo, define la *actividad de Policía* como “el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de Policía, a las cuales está subordinada” y resalta que “es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren” (art. 20). Además, señala expresamente que “[l]a utilización de la fuerza legítima corresponde de manera exclusiva (..) a los miembros uniformados de la Policía Nacional, de conformidad con el marco jurídico vigente” (art. 22).

95. La normativa establece la competencia de las autoridades de policía en el control de una numerosa serie de comportamientos contrarios a la convivencia (arts. 26 a 148)¹²⁴ y enlaza a cada uno sus respectivas consecuencias, mejor llamadas *medidas correctivas*¹²⁵, cuyo objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia” y “no tienen carácter sancionatorio” (art 172). También precisa los *medios de policía*, es decir, los instrumentos jurídicos con los que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de policía, y para la imposición de las medidas correctivas, los cuales clasifica en inmateriales¹²⁶ y materiales¹²⁷(art. 149).

96. El código determina el procedimiento único de policía que rige “exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía, en ejercicio de su función y actividad”, bajo los principios de oralidad,

¹²⁴ El código define diferentes categorías de comportamientos contrarios a la convivencia tales como aquellos que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas y afectan la seguridad de las personas en relación con sus bienes, la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos, la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas, la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas, la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias, las relaciones entre las personas y las autoridades, la actividad económica, la integridad de niños, niñas y adolescentes, a los grupos sociales de especial protección constitucional; suceden en el ejercicio de la prostitución, en actividades que involucran aglomeraciones de público, en expresiones o manifestaciones en el espacio público; resultan contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles y al derecho de servidumbres; que afectan el ambiente, las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica y los animales, para el control de la explotación y aprovechamiento ilícita de minerales; que atentan contra la salud pública en materia de consumo, contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales; contrarios a la protección y conservación del patrimonio cultural; contrarios a la integridad urbanística; contrarios al cuidado e integridad del espacio público; contrarios a las libertades de circulación y movilidad.

¹²⁵ De acuerdo con el artículo 173 de la Ley 1801 de 2016, las medidas correctivas pueden consistir en amonestación, participación en actividad pedagógica, disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público, expulsión de domicilio, prohibición de ingreso, decomiso, multa, remoción de bienes, reparación de daños materiales, restablecimiento del derecho de servidumbre, restitución y protección de bienes inmuebles, suspensión de actividad.

¹²⁶ Orden de Policía, permiso excepcional, reglamentos, autorización y mediación policial.

¹²⁷ Traslado por protección, retiro del sitio, traslado para procedimiento policivo, registro, suspensión inmediata de actividad, ingreso a inmueble, incautación, uso de la fuerza. aprehensión con fin judicial, apoyo urgente de los particulares y asistencia militar.

gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe (arts. 213 y 214), y puede tramitarse mediante el proceso verbal inmediato o el proceso verbal abreviado (arts. 221 y ss.). Por último, dispone la competencia de las autoridades de policía para adelantar mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos (arts. 231 y ss.).

4.2. Competencias de los resguardos y territorios indígenas en materia de orden público y convivencia pacífica. La falta de expedición de la ley orgánica para la conformación de entidades territoriales indígenas

97. *Desarrollo constitucional y normativo de los resguardos y territorios indígenas.* La Constitución alude a “las tierras de resguardo” entre los bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 63 CP), establece que “los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable” (art. 329 inc. 2º) e incluye a los resguardos indígenas entre los beneficiarios del sistema general de participaciones, “siempre y cuando éstos no se hayan constituido en entidad territorial indígena” (art. 356 inc. 3º). El Decreto 1071 de 2015 define los *resguardos indígenas* como “una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (art. 2.14.7.5.1). Y dispone que las áreas que se constituyan con el carácter de resguardo indígena serán manejadas y administradas por los respectivos cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, “de acuerdo con sus usos y costumbres, la legislación especial referida a la materia y a las normas que sobre este particular se adopten por aquellas” (art. 2.14.7.5.2).

98. Esa misma normativa define como *comunidad o parcialidad indígena* “el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes” (Decreto 1071 de 2015, art. 2.14.7.1.2).

99. Tratándose de *territorios indígenas*, el artículo 330 superior señala que, de conformidad con la Constitución y las leyes, estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; 2) diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social

dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; 3) promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; 4) percibir y distribuir sus recursos; 5) velar por la preservación de los recursos naturales; 6) coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; 7) **colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional**; 8) representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y 9) las que les señalen la Constitución y la ley.

100. Posteriormente, el artículo 329 de la Constitución dispone que “[l]a conformación de las entidades territoriales indígenas [ETI] se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”. Esta ley además “definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte”. Al tiempo que el artículo 56 transitorio otorga al Gobierno la facultad para dictar las normas fiscales necesarias **y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y a su coordinación con las demás entidades territoriales**, mientras que el Congreso expide la ley a que se refiere el artículo 329.

101. La Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹²⁸ impuso al Gobierno nacional la obligación de presentar ante el Congreso un proyecto de ley que reglamente la conformación de las ETI. La Sentencia C-489 de 2012, que examinó la constitucionalidad de la Ley 1454, se refirió a la ausencia de un régimen jurídico que permita el funcionamiento de los territorios indígenas como entidades territoriales y exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, a que “expidan el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas”. No obstante, más de diez años después, dicho exhorto no se ha cumplido, por lo que recientemente, a través de la Sentencia C-054 de 2023, esta Corte exhortó, nuevamente, a dichas autoridades públicas a que “en el menor tiempo posible, en orden a sus competencias, impulsen, tramiten y expidan la ley orgánica para la conformación de las entidades territoriales indígenas, en los términos de la Constitución, la cual debe ser previamente consultada”.

102. Entretanto, el Decreto 1953 de 2014 creó un régimen especial exclusivamente para la atribución de funciones y competencias político-administrativas a los pueblos indígenas, que opera mientras el Congreso

¹²⁸ Artículo 37, parágrafo 2.

expide la ley que crea las ETI en desarrollo de lo previsto en el artículo 329 superior. Este decreto se divide en seis títulos que desarrollan diferentes materias relacionadas con el funcionamiento de los territorios indígenas¹²⁹, a saber: (i) alcance, objeto, ámbito de aplicación y principios generales que rigen su funcionamiento; (ii) competencias generales de los territorios indígenas y de sus autoridades; (iii) administración del sistema educativo indígena; (iv) sistema indígena de salud propio intercultural; (v) agua potable y saneamiento básico; y (vi) mecanismos para el fortalecimiento a la jurisdicción especial indígena.

103. De acuerdo con el artículo 13 del Decreto 1953, son competencias generales de los territorios indígenas: 1. Gobernarse por autoridades propias de acuerdo con la ley de origen, derecho mayor o derecho propio; 2. Ejercer las competencias y derechos establecidos en ese decreto, conforme con la Constitución Política, la legislación nacional e internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad, la ley de origen, el derecho mayor o derecho propio; 3. **Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los planes de vida, en los respectivos territorios dentro del marco de la legislación nacional, y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;** 4. **Darse sus estructuras de gobierno propio y de coordinación para efectos del desarrollo de sus respectivas competencias;** y 5. Percibir y administrar los recursos provenientes de fuentes de financiación públicas y/o privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias de acuerdo con lo establecido en el aludido decreto.

104. Adicionalmente, el artículo 14 siguiente prevé como competencias generales de las autoridades propias (consejos o estructuras colectivas similares de gobierno) de los territorios indígenas: 1. Velar por el adecuado ordenamiento, uso, manejo y ejercicio de la propiedad colectiva del territorio de acuerdo a sus cosmovisiones, dentro del marco de la Constitución Política y de la ley; 2. Orientar sus planes de vida de acuerdo con el derecho propio, la Ley de Origen o derecho mayor, así como los objetivos de inversión de los recursos que les correspondan para el cumplimiento de las competencias asignadas, de conformidad con lo decidido por la Asamblea Comunitaria o su equivalente, con el fin de lograr un buen vivir comunitario; 3. **Dirigir las relaciones del Territorio Indígena con las otras autoridades públicas y/o privadas, para el ejercicio de sus funciones y competencias;** 4. Dirigir, supervisar controlar y evaluar el ejercicio de las funciones del representante legal; y 5. Fijar las prácticas laborales comunitarias en el marco del derecho

¹²⁹ La puesta en funcionamiento de los territorios indígenas, aunque puede partir de la categoría territorial de “resguardo”, se refiere exclusivamente a la atribución de funciones y competencias político-administrativas, mas no implica un reconocimiento ni un desconocimiento de derechos de propiedad colectiva o individual sobre la tierra.

propio, Ley de origen o derecho mayor, la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Colombia.

105. *Jurisprudencia relativa a los territorios y resguardos indígenas*. Desde sus más tempranos pronunciamientos, esta corporación ha examinado la tensión existente entre los principios constitucionales de régimen político unitario y pluralismo político y diversidad étnica y cultural. La Corte ha armonizado esta tensión al señalar que la unidad se construye desde la diversidad, por ello se parte de la concepción de la unidad “como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico”¹³⁰. Luego, la unidad no se impone, se construye desde el reconocimiento del pluralismo y la diversidad (artículos 1 y 7 CP). En ese sentido, ha señalado:

6. El fortalecimiento de la unidad nacional es uno de los fines postulados en el preámbulo de la Constitución. La importancia de este valor que preside la Carta, se refleja en el establecimiento de la República unitaria como forma de gobierno, pero con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1).

La consagración simultánea en el mismo artículo constitucional de principios contrarios –no contradictorios– como el régimen unitario y las autonomías territoriales, muestra la intención del Constituyente de erigir un régimen político fundado en la conservación de la diversidad en la unidad.

En cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, cabe resaltar, y al mismo tiempo, diferenciar, lo que concierne a la autonomía reconocida a los territorios indígenas.

Aun cuando hasta el momento no se haya expedido la correspondiente ley llamada a regular el trascendental aspecto del régimen territorial del país, es posible, no obstante, distinguir que, **a diferencia de lo que acontece frente a otras entidades territoriales, a los miembros de las comunidades indígenas se les garantiza no sólo una autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, como puede suceder con los departamentos, distritos y municipios, sino que también el ejercicio, en el grado que la ley establece, de autonomía política y jurídica**, lo que se traduce en la elección de sus propias autoridades (CP art. 330), las que pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (CP art. 246). Lo anterior no significa otra cosa que el reconocimiento y la realización parcial del principio de democracia participativa y pluralista y el respeto de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (CP art. 7).

La autonomía política y jurídica reconocida a las comunidades indígenas por el constituyente, por su parte, debe ejercerse dentro de los estrictos parámetros señalados por el mismo texto constitucional: de conformidad con sus usos y costumbres, siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y a la ley (CP arts. 246, 330), de forma que se asegure la unidad nacional.¹³¹ (Negritas propias).

¹³⁰ Sentencias C-478 de 1992, C-075 de 1993 y C-373 de 1997.

¹³¹ Sentencia T-254 de 1994 citada en la Sentencia T-523 de 2012.

106. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido que el territorio colectivo de las comunidades indígenas es un derecho fundamental para la protección de su diversidad étnica y cultural. En particular, ha establecido que los resguardos indígenas son instituciones organizadas con prerrogativas especiales para su funcionamiento y con autoridades propias que los diferencian de cualquier otra institución de carácter étnico¹³². Así ha señalado que: “el elemento central del resguardo es la forma de propiedad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 329 de la Carta Política (...) como un reconocimiento a la especial relación entre los pueblos indígenas y su territorio; a la posesión ancestral de la tierra; y con el fin de proteger los territorios indígenas de las amenazas a su integridad provenientes de actores sociales legales e ilegales. (...) el resguardo se concibe como un ámbito territorial, entendido como el espacio en el que se ejercen los principales derechos de autonomía [de los pueblos indígenas], especialmente, aquellos relacionados con la regulación social y la autonomía política”¹³³.

107. Recientemente, en la Sentencia C-047 de 2022¹³⁴, la Corte resaltó que los resguardos indígenas, al no haberse constituido en ETI, no pueden ser reconocidos como personas de derecho público, y que este hecho solo se superaría con la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial que cree las ETI, figuras político-administrativas propias de la estructura de descentralización territorial del Estado colombiano que gozan también de autonomía para la gestión de sus intereses (artículos 286, 287 y 329 CP).

108. *La necesidad de armonizar el ejercicio coordinado, concurrente y subsidiario de competencias entre la Nación, los territorios y resguardos indígenas y las entidades territoriales.* La autonomía de los territorios indígenas se encuentra prevista, hasta la fecha, en un régimen transitorio, el Decreto 1953 de 2014 expedido por el Gobierno Nacional en virtud del artículo 56 transitorio superior, que no hace referencia a mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con la Nación y las entidades territoriales para el mantenimiento del orden social y la convivencia pacífica. Y aunque la Constitución otorga un tratamiento diferenciado a los *resguardos indígenas* (arts. 63, 329 inc. 2º y 356 inc. 3º), estos territorios étnicos tampoco cuentan con una normativa específica para la articulación con la Nación y las entidades territoriales en materia de control social y convivencia. La falta de expedición, por parte del Congreso de la República, de la ley orgánica de ordenamiento territorial para la conformación de las entidades territoriales indígenas obstaculiza la consolidación de la división y organización político-

¹³² Sentencia T-001 de 2019.

¹³³ Sentencia T-514 de 2009. Ver también las sentencias T-188 de 1993, T-380 de 1993, C-463 de 2014, entre otras.

¹³⁴ FJ 137.

administrativa del territorio nacional, en cumplimiento de los mandatos constitucionales antes referidos. Asimismo, implica que en casos en los que materialmente coexistan -se traslapen- resguardos o territorios indígenas y entidades territoriales se presenten tensiones, derivadas del hecho de que podrían existir funciones complementarias, compartidas o excluyentes entre sus autoridades y que, por lo tanto, el ámbito de competencias dentro de sus jurisdicciones territoriales deba armonizarse para que no sean incompatibles.

109. La falta de delimitación legal de competencias en estos eventos dificulta el funcionamiento de los resguardos y territorios indígenas y de las entidades territoriales en un mismo espacio físico -o territorio- y podría conllevar, por un lado, la imposición de normas o instituciones ajenas a gobiernos indígenas propios, lo que vulneraría sus derechos étnicos. Y, por el otro, la aplicación de normas, usos y costumbres indígenas a pobladores que no hacen parte de la comunidad ancestral, práctica que tampoco debe ser permitida porque afectaría la libertad individual, al desconocer la sujeción exclusiva de los habitantes del territorio nacional a la Constitución y a la ley (arts. 4 y 6 CP) y extender, por fuera de la habilitación constitucional, las competencias de las autoridades indígenas (arts. 246, 330 CP). Y en todo caso, la ausencia de un marco normativo específico sobre entidades territoriales indígenas dificulta establecer una articulación para el ejercicio del orden social y la convivencia por parte de las autoridades, por un lado, de los territorios y resguardos indígenas y, por el otro, de los municipios o los departamentos.

110. Sin embargo, esto no puede convertirse en un obstáculo que lleve a privar del ejercicio de su autonomía a los resguardos y territorios indígenas y a sus autoridades, y simultáneamente a desconocer el deber de protección y garantía de los derechos y las libertades de todos y, en particular, de quienes no hacen parte de dichas comunidades. Lo anterior, exige encontrar fórmulas para armonizar el ejercicio de sus competencias con el apoyo de las demás autoridades territoriales y las del orden nacional, de conformidad con los principios de *coordinación, concurrencia y subsidiariedad*. Esto con el fin de no vaciar las competencias de los territorios, instituciones y autoridades propias de los pueblos indígenas pero, al mismo tiempo, respetar las competencias de las demás autoridades, incluida la protección de la población no indígena.

4.3. Límites constitucionales al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas. El diálogo intercultural como mecanismo para resolver conflictos. Reiteración de jurisprudencia

111. *Las autoridades indígenas están obligadas a garantizar el debido proceso en todas sus actuaciones.* Es relevante recordar que, incluso cuando esta corporación ha reconocido la primacía de la autonomía y

autodeterminación de las autoridades indígenas para el ejercicio de las funciones y competencias que le son propias, aquella se sujeta a unos mínimos aceptables que “sólo pueden estar referidos a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre”¹³⁵. En la Sentencia T-221 de 2021 este tribunal enfatizó que uno de los objetivos de la imposición de límites a la autonomía de los pueblos indígenas y de su ejercicio por parte de sus autoridades tradicionales, “es la contención del ejercicio arbitrario del poder. Este se impide cuando los dignatarios de la comunidad y las instituciones que operan al interior de las mismas se orienten hacia el respeto de aquello que resulta definitorio de los derechos del ser humano”. Por lo que en jurisprudencia reiterada ha concluido que:

(...) existen dos límites claros a la autonomía de las comunidades indígenas: (i) en primer lugar un núcleo duro de derechos humanos, junto con el principio de legalidad, y (ii) los derechos fundamentales mínimos de convivencia, cuyo núcleo esencial debe mantenerse a salvo de actuaciones arbitrarias”. El desconocimiento de estos límites genera una contradicción insalvable con la Constitución y con las garantías que tienen las personas al interior de la comunidad.

112. En concreto, este tribunal ha señalado que las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, en el marco de los procesos que adelanten en ejercicio de sus competencias constitucionales y consuetudinarias, también están sujetas al respeto del derecho fundamental al debido proceso, en virtud del que deben procurar: (i) la garantía del juez natural¹³⁶, (ii) la presunción de inocencia¹³⁷, (iii) el derecho de defensa¹³⁸, (iv) la prohibición de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad individual¹³⁹, (v) el principio de *non bis in idem*¹⁴⁰, (vi) el principio de legalidad de los procedimientos, los delitos y las penas¹⁴¹, y (vii) la razonabilidad¹⁴² y

¹³⁵ Sentencia T-349 de 1996.

¹³⁶ En la Sentencia T-728 de 2002, la Corte definió este principio como aquel en virtud del cual se reconocía “el derecho de los miembros de las comunidades indígenas, por el hecho de pertenecer a ellas, para ser juzgados por las autoridades indígenas, de acuerdo con sus normas y procedimientos”.

¹³⁷ En la Sentencia T-523 de 2012, la Sala Primera de Revisión de Tutelas indicó que las autoridades indígenas “deben respetar la presunción de inocencia constitucional que ampara a los acusados”, de manera tal que la responsabilidad individual de estos debe ser probada mediante “los elementos materiales probatorios que las autoridades indígenas consideren relevantes y suficientes”, y por lo tanto no son admisibles decisiones arbitrarias, adoptadas “sin un mínimo respaldo en evidencias que acreditan la responsabilidad individual”.

¹³⁸ Esta garantía conlleva “el derecho [del procesado] a intervenir en el curso del proceso en defensa de sus intereses”, así como a conocer y controvertir los “cargos” que se formulan en su contra y “aporta[r] las pruebas que consider[e] pertinentes, contravirtiendo las que aporte su contraparte”. (Sentencias T-523 de 2012, T-098 de 2014 y T-510 de 2020).

¹³⁹ En la Sentencia T-523 de 2012 se asentó que las autoridades indígenas deben imponer penas fundadas en la responsabilidad individual o culpabilidad del procesado y que se encuentra proscrita la responsabilidad objetiva.

¹⁴⁰ En la Sentencia T-549 de 2007, esta corporación indicó que al igual que ocurre en la jurisdicción ordinaria penal, las autoridades indígenas no pueden sancionar dos veces por una misma conducta a los individuos sometidos a su jurisdicción.

¹⁴¹ En la Sentencia T-349 de 1996, la Corte Constitucional señaló sobre este punto que el principio de legalidad exigible a las comunidades indígenas implica que los procesos que adelanten deben realizarse

proporcionalidad¹⁴³ en la imposición de estas últimas.

113. *El diálogo intercultural como mecanismo para resolver conflictos sociales que afectan la convivencia pacífica.* Vivir y convivir en la diversidad cultural implica partir de una realidad compleja, y para tal efecto es necesario que la interacción social se dé en una dinámica de reconocimiento, respeto y tolerancia, en la que no se pretenda imponer una sola y reductora visión del mundo, sino construir un diálogo, un puente, en el que se dé cabida a la polifonía, a la expresión de posiciones, visiones y aproximaciones diferentes e incluso antagónicas, y que promueva la alteridad. La jurisprudencia constitucional ha hecho referencia a la importancia del diálogo intercultural en la resolución de conflictos entre grupos sociales con modos de vida distintos. Si bien este mecanismo ha sido referido como un elemento propio de los asuntos internos de los pueblos étnicamente diferenciados¹⁴⁴ y para la garantía del derecho a la consulta previa¹⁴⁵, desde sus inicios este tribunal ha destacado que el Estado puede promover esta herramienta con el fin de garantizar la convivencia pacífica en el territorio nacional. Así lo sostuvo en la Sentencia T-523 de 1997 cuando afirmó lo siguiente:

(...) el Estado tiene la especial misión de garantizar que todas las formas de ver el mundo puedan coexistir pacíficamente, labor que no deja de ser conflictiva, pues estas concepciones muchas veces son antagónicas e incluso incompatibles con los presupuestos que él mismo ha elegido para garantizar la convivencia. En especial, son claras las tensiones entre reconocimiento de grupos culturales con tradiciones, prácticas y ordenamientos jurídicos diversos y la consagración de derechos fundamentales con pretendida validez universal. Mientras que una mayoría los estima

“conforme a las ‘normas y procedimientos’ de la comunidad indígena, lo que presupone la existencia de las mismas con anterioridad al juzgamiento de las conductas”. Sin embargo, es menester recordar que en la Sentencia T-449 de 2013 indicó que “no puede exigírsele al derecho propio de las comunidades estructurarse igual que el derecho nacional en términos de las exigencias de los principios de tipicidad, legalidad del procedimiento y la sanción”.

¹⁴² En varias providencias, entre ellas las sentencias T-254 de 1994, T-496 de 2013 y T-208 de 2015, la Corte Constitucional ha señalado que las autoridades indígenas no pueden imponer sanciones “(...) que impliquen un ‘castigo desproporcionado e inútil’ o impliquen graves daños físicos o mentales”. Sin embargo, en la sentencia T-097 de 2012, se precisó que la determinación de la razonabilidad y proporcionalidad de las penas “solo puede hacerse a la luz de las circunstancias del caso concreto (duración de la pena, efectos en la integridad física o mental del condenado, el sexo, la edad, las condiciones de salud, el contexto socio-político, etc.)”.

¹⁴³ Recientemente, en la Sentencia SU-091 de 2023, esta Corte resaltó que el derecho fundamental al debido proceso constituye un límite jurídico-material a la jurisdicción especial que ejercen las autoridades de los pueblos indígenas, por lo que aludió a la proporcionalidad entre la sanción impuesta y la conducta desplegada, así como al derecho a la defensa y al principio de legalidad como garantías mínimas de su realización. La Corte recordó que la jurisprudencia constitucional ha avalado la imposición de castigos físicos (como el cepo, el fuate) por parte de autoridades indígenas a comuneros, bajo la comprensión diferenciada de las sanciones en la jurisdicción especial indígena; pero sobre la base de que ello no puede verse desde la perspectiva de un trato cruel, al hacer parte de la tradición de la comunidad indígena y considerarse valiosa dentro de ella.

¹⁴⁴ Sentencia T-188 de 2015.

¹⁴⁵ Sentencia T-005 de 2016. Allí se optó por ordenar que “se construya un diálogo concertado y continuo encaminado a considerar la posibilidad futura de que en un plazo razonable, se lleve a cabo el retiro definitivo de la base militar, los tendidos eléctricos, las antenas y torres de comunicaciones”. Ver también la Sentencia SU-121 de 2022.

como presupuestos intangibles, necesarios para un entendimiento entre naciones, otros se oponen a la existencia de postulados supraculturales, como una manera de afirmar su diferencia, y porque de acuerdo con su cosmovisión no ven en ellos un presupuesto vinculante.

(...)

Una primera solución a este tipo de conflictos se ha planteado en términos de un diálogo intercultural que sea capaz de trazar unos estándares mínimos de tolerancia, que cubran los diferentes sistemas de valores. Es decir, lograr un consenso en aquel mínimo necesario para la convivencia entre las distintas culturas, sin que ello implique renunciar a los presupuestos esenciales que marcan la identidad de cada una.

114. De hecho, no es extraño encontrar experiencias documentadas de diálogo entre autoridades de resguardos o territorios indígenas y representantes de las juntas de acción comunal, que operan dentro de un mismo municipio, para promover relaciones e interacciones dentro de la comunidad, teniendo en cuenta las diferencias culturales de sus habitantes¹⁴⁶. Este esquema de solución corresponde a la concepción de justicia dialógica, esto es, la que opera no con una dinámica de imposición vertical, sino de construcción horizontal, y de esta manera promover soluciones que surjan primordialmente de los actores involucrados y que correspondan a un ejercicio de creación colectiva, de aproximación, concertación y de respuestas acordes con las respectivas competencias, y de las necesidades y expectativas involucradas, y que en últimas esas soluciones tengan mayores posibilidades de realización.

4.4. La vía de hecho prospectiva. Reiteración de jurisprudencia

115. La jurisprudencia constitucional no solo ha declarado que la tutela resulta procedente en aquellos casos en los que se ha generado una “vía de hecho”, sino que también ha sostenido que esta figura puede proyectarse hacia el futuro, a lo que ha denominado vía de hecho prospectiva. Esta figura fue desarrollada como un remedio judicial para casos en los que existía casi una certeza de lesión de derechos fundamentales hacia el futuro, por el actuar contrario a derecho de autoridades públicas. Su aplicación le permite al juez constitucional conjurar una situación específica, cuyo resultado previsible es la afectación de las garantías constitucionales de los ciudadanos, lo que hace imperioso el despliegue de acciones para evitar su ocurrencia.

116. En la Sentencia SU-047 de 1999, la Corte Constitucional decidió una acción de tutela interpuesta por una representante a la Cámara en contra de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). La vulneración de derechos se derivó de la vinculación de la representante a un proceso penal, debido a que votó a favor de precluir la investigación que se llevaba en contra del entonces presidente de

¹⁴⁶ Correa Quintero, Daniela. La participación como construcción colectiva y de autogestión. Una experiencia en las juntas de acción comunal y cabildos indígenas de Riosucio, Caldas. Revista Eleuthera [en línea]. 2014, Vol. 11, 85-97 [fecha de Consulta 1 de Julio de 2024]. ISSN: 2011-4532. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=585961840006>

la República. La Corte amparó el derecho al debido proceso de la tutelante, toda vez que consideró que la garantía de inviolabilidad de sus votos y opiniones como congresista privaba, de forma absoluta, a la CSJ de competencia para investigarla por los hechos que dieron lugar al proceso penal. En la mencionada sentencia, la Sala Plena encontró que, si bien la decisión de la CSJ, aunque cuestionable, estuvo basada en interpretaciones plausibles de sus facultades constitucionales y, por ello, no podía constituir una “vía de hecho” hacia el pasado, una evaluación de sus inevitables resultados futuros permitía concluir que lesionaría los derechos fundamentales de la accionante, dado el proceso en curso, y debía hacer un llamado para que la CSJ evitara incurrir en igual conducta frente a otros congresistas por circunstancias similares.

117. Posteriormente, en la Sentencia T-892 de 2014, esta corporación concedió el amparo reclamado por ser el único mecanismo idóneo para proteger los derechos de la accionante. Para la Sala, si la DIAN continuaba con las actuaciones administrativas propias de la acción fiscal terminaría por vulnerar el debido proceso de la actora, pues acabaría imponiéndole una sanción por haber declarado de forma inexacta el impuesto de renta, al definir la base gravable con fundamento en fuentes normativas inferiores al Estatuto Tributario.

118. En la Sentencia STC16392 de 2019, la Sala de Casación Civil de la CSJ amparó los derechos fundamentales de una persona mayor de edad con discapacidad, haciendo uso de la figura de la vía de hecho prospectiva. De acuerdo con el fallo, existía un grado razonable de certeza sobre la afectación a futuro a los derechos del actor, pues la aplicación actual de la designación de un curador temporal vía proceso de interdicción contradecía el estándar de protección vigente en la Ley 1996 de 2019, que reconocía su capacidad legal plena.

4.5. La *etnoeducación* es una garantía constitucional del derecho a la educación propia de las comunidades indígenas¹⁴⁷. Reiteración de jurisprudencia

119. El artículo 67 de la Constitución señala que la educación es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, a cargo del Estado¹⁴⁸. Al tener una relación directa con la dignidad humana, esta Corte ha sostenido que se considera un derecho fundamental y es el punto de partida para la protección de otros derechos. Sobre el contenido del derecho a la

¹⁴⁷ Todos los pueblos étnicos son titulares del derecho a la etnoeducación. Sin embargo, esta providencia se centrará en los pueblos y las comunidades indígenas.

¹⁴⁸ Artículo 365 de la Constitución.

educación, la Sentencia T-076 de 2023¹⁴⁹ recordó que, además de entender el acceso y la permanencia en el sistema educativo como elementos propios, la Corte Constitucional ha incluido en su núcleo los parámetros establecidos en la Observación General No. 13 del Comité DESC, que señala cuatro componentes estructurales: la asequibilidad o disponibilidad del servicio, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad.

120. En consecuencia, el Estado colombiano ha adquirido la responsabilidad de cumplir con las obligaciones de respeto, protección y garantía en función de cada nivel educativo¹⁵⁰: “[l]a primera[,] demanda de los Estados la evasión de circunstancias que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación; la de protección[,] les impone la obligación de adoptar medidas que impidan su obstaculización por parte de terceros; y la de cumplimiento, que comprende las obligaciones de facilitar y proveer, exige de los Estados la adopción de medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación, en la mayoría de los casos, mediante la provisión directa del servicio o la autorización de particulares para el efecto”¹⁵¹.

121. Si bien el derecho fundamental a la educación tiene su titularidad en todas las personas, no significa que su aplicación sea igual para toda la población. El artículo 13 de la Constitución plantea un concepto amplio de igualdad, el cual incorpora una dimensión formal y una sustancial¹⁵²: la primera busca asegurar la igualdad ante la ley y el mandato de no discriminación¹⁵³; mientras que, la segunda, es la obligación estatal de adoptar acciones afirmativas a favor de grupos o personas vulnerables o en condición de debilidad manifiesta¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Como derecho y como servicio público, la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse. Sentencia T-428 de 2012.

¹⁵⁰ Sentencias T-428 de 2012 y T-308 de 2011.

¹⁵¹ Sentencia T-463 de 2022: “Sentencia T-308 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Fundamentos 46 y 47 de la Observación General N° 13 del Comité DESC”.

¹⁵² Sentencias C-410 de 1994 y T-624 de 1995.

¹⁵³ Sentencia C-203 de 2019: “la prohibición de realizar tratamientos o de establecer ventajas injustificadas sobre un grupo de la población”.

¹⁵⁴ Ibid. “exige al Estado promover las condiciones necesarias para alcanzar una igualdad real y efectiva de aquellos grupos tradicionalmente marginados y discriminados”

122. En lo que respecta a los grupos étnicos, el artículo 70 constitucional ha establecido el igual respeto entre las culturas, por lo que se expande el alcance de la igualdad al *respeto en la diferencia*¹⁵⁵. Por ello, en cuanto a la educación de los niños, niñas y adolescentes indígenas, esta corporación ha indicado que la Constitución establece una doble protección: “(i) en forma **igualitaria**, el derecho fundamental a la educación de todos los niños (derivada del carácter universal del derecho) garantizándoles la posibilidad de adquirir una educación por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional (...) y (ii) en forma **diferencial**, (...) que busca esencialmente la promoción de la igualdad de oportunidades y la prohibición de discriminaciones injustificadas”¹⁵⁶. (Negrilla propia).

123. Este tribunal ha sido enfático en reconocer el derecho a la *etnoeducación* de los grupos étnicamente diferenciados y sus miembros. En virtud de aquel, la prestación del servicio habrá de desarrollar la identidad propia de los pueblos y respetar la diversidad cultural de la Nación¹⁵⁷, los cuales son pilares esenciales de la garantía de una sociedad diversa y pluriétnica¹⁵⁸. En tal sentido, no pueden las comunidades étnicas ser sometidas a planes o programas de educación diseñados de manera general, sin considerarse sus especificidades culturales.

124. El derecho a la etnoeducación encuentra fundamento en diversos artículos de la Constitución (art. 1, 7, 8, 10, 68 y 70), la Ley 115 de 1994¹⁵⁹, el Decreto 804 de 1995¹⁶⁰, el Decreto Ley 1278 de 2002¹⁶¹, el Decreto 1075 de 2015¹⁶², el Convenio 169 de 1989 de la OIT¹⁶³ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007¹⁶⁴. Su objeto es proteger el legado de los saberes tradicionales de las comunidades y que se permita preservar y difundir la historia, cultura, *lengua* y religión propias. La Sentencia C-054 de 2013 resaltó cinco principios básicos de la etnoeducación: (i) interculturalidad¹⁶⁵, (ii) participación comunitaria¹⁶⁶, (iii)

¹⁵⁵ Sentencia SU-245 de 2021.

¹⁵⁶ Sentencia T-334 de 2022 que cita la Sentencia T-058 de 2019.

¹⁵⁷ Sentencias T-116 de 2011, C-054 de 2013, T-355 de 2014, SU-092 de 2021, SU-245 de 2021, T-334 de 2022, entre otras.

¹⁵⁸ Artículo 1º de la Constitución. Ver Sentencias T-871 de 2013, T-356 de 2020, entre otras.

¹⁵⁹ “Por la cual se expide la ley general de educación”. Ver, Título III de las “Modalidades de Atención Educativa a Poblaciones”, Capítulo III sobre “la Educación para Grupos Étnicos”.

¹⁶⁰ “[P]or medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”.

¹⁶¹ “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”.

¹⁶² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”. Esta ley ha sido modificada en varias ocasiones.

¹⁶³ Aprobado por la Ley 21 de 1991. Ver, Sentencias SU-039 de 1997, T-704 de 2006, C-208 de 2007, T-376 de 2012 y C-666 de 2016.

¹⁶⁴ Aprobada en la Asamblea General, en Nueva York, el 13 de septiembre de 2007.

¹⁶⁵ Art. 2, Decreto 804 de 1995 “(...) la capacidad de conocer la cultura propia y otras culturas que interactúan y se enriquecen de manera dinámica y recíproca, contribuyendo a plasmar en la realidad social, una coexistencia en igualdad de condiciones y respeto mutuo”.

flexibilidad¹⁶⁷, (iv) progresividad¹⁶⁸ y (v) autonomía¹⁶⁹.

125. Adicionalmente, con base en los artículos 4¹⁷⁰ y 5¹⁷¹ de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 27.3¹⁷² del Convenio 169 de la OIT, esta corporación ha afirmado que la libre determinación de las comunidades indígenas comprende el derecho de “determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”¹⁷³.

126. Específicamente en lo que tiene que ver con la preservación de la enseñanza de lenguas indígenas, la Constitución señala en su artículo 10° que (i) el castellano es el idioma oficial de Colombia, al igual que las lenguas y dialectos de los grupos étnicos en sus territorios y (ii) la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe, es decir, el español y la lengua ancestral. Asimismo, el Convenio 169 de la OIT establece en sus artículos 28¹⁷⁴ y 29¹⁷⁵ que la educación debe ser bilingüe al menos en los primeros años, lo cual significa que debe enseñarse a los miembros de las comunidades indígenas a leer y escribir en su propia lengua y en la lengua nacional y que deberán adoptarse medidas que permitan preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover su desarrollo y práctica.

¹⁶⁶ Ibid. “(...) la capacidad de los grupos étnicos para orientar, desarrollar y evaluar sus procesos etnoeducativos, ejerciendo su autonomía”.

¹⁶⁷ Ibid. “(...) la construcción permanente de los procesos etnoeducativos, acordes con los valores culturales, necesidades y particularidades de los grupos étnicos”.

¹⁶⁸ Ibid. “(...) la dinámica de los procesos etnoeducativos generada por la investigación, que articulados coherentemente se consolidan y contribuyen al desarrollo del conocimiento”.

¹⁶⁹ Ibid. “(...) el derecho de los grupos étnicos para desarrollar sus [propios] procesos etnoeducativos”.

¹⁷⁰ “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.

¹⁷¹ “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

¹⁷² “(...) Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin”.

¹⁷³ Sentencias T-514 de 2009.

¹⁷⁴ “1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas”.

¹⁷⁵ “Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional”.

127. Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁷⁶ consagra en su artículo 14 que “los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.” A su vez, la Corte IDH¹⁷⁷ afirmó que “en particular, cuando se trata de satisfacer el derecho a la educación básica en el seno de comunidades indígenas, el Estado debe propiciar dicho derecho con una perspectiva etno-educativa¹⁷⁸, lo que implica adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable desde una perspectiva étnica diferenciada”¹⁷⁹.

128. En consonancia, esta Corte ha precisado que la etnoeducación “(i) (...) constituye un derecho fundamental con enfoque diferencial para los miembros de las comunidades indígenas; (ii) reviste una especial importancia y esencialidad para la garantía efectiva de una gran cantidad de derechos fundamentales, como la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a escoger profesión u oficio, el derecho al trabajo, el mínimo vital, y de contera, el goce efectivo de todos los derechos asociados al ejercicio de una ciudadanía plena; (iii) hace parte del contenido normativo del derecho a la diversidad e identidad cultural que tiene igualmente un estatus *iusfundamental*; y (iv) implica la garantía de la supervivencia y preservación de la riqueza étnica y cultural de las comunidades indígenas”¹⁸⁰.

129. En conclusión, el derecho a la etnoeducación es una garantía constitucional de los grupos étnicamente diferenciados y sus miembros. En virtud de aquel, la prestación del servicio habrá de desarrollar la identidad propia de los pueblos y respetar la diversidad cultural de la Nación. En tal sentido, no pueden las comunidades étnicas ser sometidas a planes o programas de educación diseñados de manera general, sin considerarse sus especificidades culturales. Además, el Estado tiene la obligación de garantizar que la enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe, es decir, el español y la lengua indígena.

5. Contexto en el que se presenta la problemática analizada

¹⁷⁶ Aprobada por la Asamblea General mediante la Resolución 61/295 del 13 de septiembre de 2007.

¹⁷⁷ Sentencia T-871 de 2013: Caso Xákmok Kásek contra Ecuador.

¹⁷⁸ Ibid. Cita interna “Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículo 27.1”.

¹⁷⁹ Sentencia T-871 de 2013: “Ver Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Párr. 211”.

¹⁸⁰ Sentencia T-300 de 2018: “Ver sentencias C-208 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-379 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-049 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva”.

130. A continuación, esta Sala de Revisión expondrá (i) las particularidades del territorio y del pueblo indígena Nasa y (ii) definirá el alcance del *control social* para la convivencia ejercido por las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte.

5.1. Particularidades del territorio y del pueblo Nasa. Alcance del *control social* ejercido por las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte

131. *Delimitación del territorio.* El pueblo indígena Nasa se encuentra situado en la vertiente oriental de la cordillera central, principalmente en la parte norte y nororiente del departamento del Cauca y en la zona de Tierradentro entre los departamentos del Huila y del Cauca. También se encuentran territorios Nasa en el sur del departamento del Tolima y en los departamentos de Valle del Cauca, Caquetá y Putumayo. Su lengua es el Nasa Yuwe. El pueblo Nasa se encuentra organizativamente distribuido en seis zonas, una de estas es la Zona Tierradentro, organizada en dos asociaciones: la Asociación de Autoridades Ancestrales Nasa Çxhâçxha¹⁸¹, con 17 resguardos, y la Asociación de Juan Tama, con seis resguardos y dos cabildos¹⁸².

132. Es importante mencionar que de acuerdo con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)¹⁸³, los conflictos sociales entre las poblaciones indígenas Nasa y campesinas de la región de Tierradentro, Cauca, son de larga data y han estado caracterizadas por enfrentamientos “alrededor de la tierra y el territorio en la zona, los procesos identitarios étnicos y campesinos y sus diferentes posicionamientos respecto de la presencia del parque, los efectos de la patrimonialización y turistificación de la región y, por último, los conflictos entre indígenas y campesinos por autoridad local, así como el control de la educación en la zona”. Para el ICANH, estas tensiones se han estructurado alrededor de fortalecer la identidad étnica del pueblo Nasa, desde su relación con el territorio y la necesidad de representación dentro del discurso de carácter educativo. Además, tienen una base histórica en el proceso de colonización y “están anclados en cómo se ha desarrollado el conflicto armado en el norte del Cauca, donde la tierra juega un papel fundamental con un claro componente étnico que atraviesa las relaciones entre los diferentes actores que han sobrellevado las hostilidades”.¹⁸⁴

¹⁸¹ Ver: <https://tierradentro.co/category/acerca-de-la-asociacion/>

¹⁸² Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC, Programa Defensa de la Vida y Derechos Humanos. Caracterización de los Sistemas de Justicia Propia de los Pueblos y Autoridades Indígenas que Integran el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC. 2020. Consultado el 14 de junio de 2024, en <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/fortalecimiento-etnico/Documents/Documentos/VF%20CARACTERIZACION%20CC%81N%20DE%20JUSTICIA%20CRIC.pdf>

¹⁸³ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. Oficina Asesora Jurídica Instituto Colombiano de Antropología e Historia 11-10-23.pdf”.

¹⁸⁴ El ICANH resaltó que, desde la creación del Parque Arqueológico de Tierradentro, en 1945, y durante mucho tiempo, el parque fue la principal presencia estatal en la zona.

133. Según la información suministrada por la alcaldía¹⁸⁵, el municipio de Páez, Cauca, tiene una extensión de 1.284 km con una localización de 2° 40 minutos al norte y con longitud de 75° 59 Oeste. Su población multicultural y pluriétnica tiene ocho zonas de asentamiento, entre las que se distribuyen 17 resguardos indígenas, 2 corregimientos y el casco urbano de Páez-Belalcázar:

- Zona 1 (Resguardos de Mosoco y San José)
- Zona 2 (Resguardos de Lame, Vitonco, Suin y Chinas)
- Zona 3 (Resguardos de Huila, Tóez y Tálaga)
- Zona 4 (Resguardos de Avirama y Belalcázar)
- **Zona 5 (Resguardos de Cohetando, Togoima y Ricaurte)**
- Zona 6 (Casco Urbano y Capitanía Afro)
- Zona 7 (Corregimiento de Riochiquito, Resguardo de Uckwe Kiwe)
- Zona 8 (Corregimiento de Itaibe, Resguardos de Cxhab Wala Luucx y Resguardo de Pickwe Tha Fiw)

134. Concretamente, el Resguardo Indígena Ricaurte, de origen colonial¹⁸⁶ y de la etnia Nasa, está situado en la zona sur del municipio de Páez, al sur occidente del departamento del Cauca. Más precisamente se encuentra localizado “sobre la margen izquierda y al oriente del río Páez con una superficie total de 7501 Ha. El resguardo se encuentra ubicado a unos 22,53 km de distancia de la cabecera municipal del municipio de Páez (Belalcázar)”¹⁸⁷. Su división político – administrativa consta de 12 veredas: Alto del Carmen, Ricaurte Centro, Pastales, Las Brisas, San Vicente, El Vergel, La Honda, Aránzazu, Laderas, La Florida, La Unión y La Estrella¹⁸⁸.

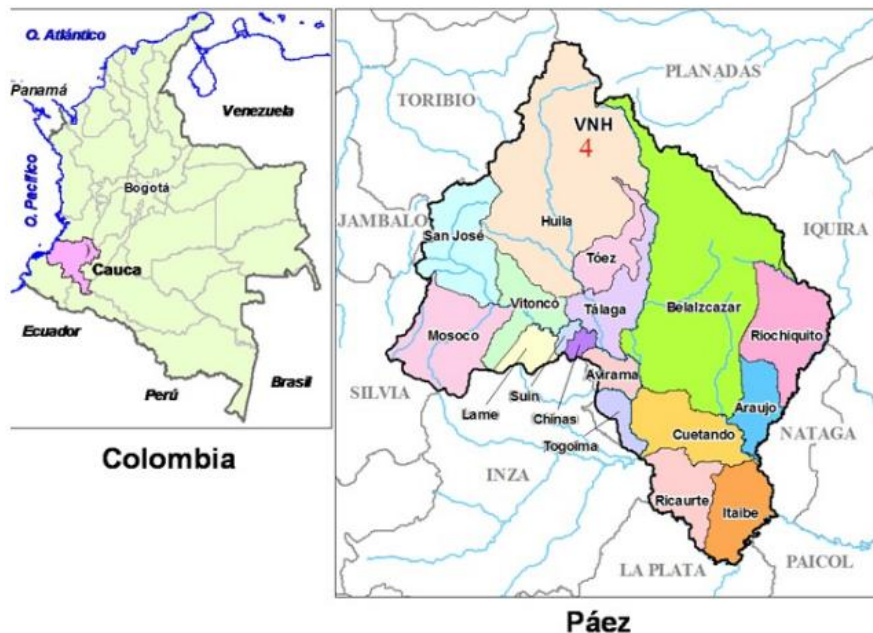
¹⁸⁵ Expediente digital, archivo “*DISEÑO PLAN ESPECIFICO.pdf*”.

¹⁸⁶ Es decir, que provienen de las denominadas tierras de indios otorgados por la Corona Española.

¹⁸⁷ Documento “Avances de la construcción del proyecto educativo comunitario (PEC) en el Resguardo Indígena de Ricaurte. Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa Çxhâçxha. Consejo de Educación. Diciembre de 2021. Expediente digital, archivo “*T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS II 18-01-24.pdf*”. Folio 46. Sus límites geográficos han sido definidos así: “Limita al norte con el resguardo de Cohetando, al oeste con el municipio de la Plata jurisdicción del departamento de Huila. Al este con el corregimiento de Itaibe del municipio de Páez (Belalcázar) y en dos sectores de esta colindancia limita con el resguardo de Cxhab Wala Luucx y con La Villa perteneciente al resguardo de Pickwe Tha Fxiw”.

¹⁸⁸ Ibid. Folio 14.

Ubicación geográfica



Mapa 1. Ubicación geográfica.

Fuente: Alcaldía Municipal de Páez.

135. *Situación de orden público en el Resguardo Indígena Ricaurte.* Las pruebas aportadas al expediente dan cuenta de la presencia significativa de actores armados en la zona. El apoderado del Resguardo Indígena Ricaurte resaltó que los territorios indígenas del municipio de Páez se encuentran afectados por la presencia de grupos armados ilegales, situación que ha impedido la presencia de las instituciones municipales en el territorio:

El municipio de Páez y especialmente los territorios indígenas se encuentran actualmente afectados por la presencia de grupos armados disidentes de las FARC – EP Desmovilizadas, actores armados que pretende ejercer control territorial al interior de los Resguardos, son conocidos de todos en el municipio las ejecuciones de comuneros indígenas y de campesinos por estos grupos armados y las extorsiones y amenazas a la población y a las autoridades. Esta situación impide incluso que la policía nacional pueda acudir a alguna comunidad rural así no sea un Resguardo indígena por el peligro de ser objeto de un atentado.¹⁸⁹

136. Posteriormente, el representante legal de la Estructura de Gobierno Propio del Resguardo Indígena Ricaurte detalló las dificultades de orden público en la zona que repercuten en el ejercicio del control social de la población:

De manera material no ha sido posible la coordinación [entre la inspección de policía del municipio de Páez y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte], por cuanto esta zona es catalogada como roja o de orden público y por lo tanto los funcionarios

¹⁸⁹ Expediente digital, archivo “04ContestacionResguardo.pdf”. Folio 17.

de policía y la misma policía no hacen presencia, ni mucho menos pueden ejercer el control social, dejando todo el peso y responsabilidad al Cabildo, hoy Estructura de Gobierno Propio. Procedimientos como levantamiento de cadáveres, los cuales se han incrementado por presuntos grupos al margen de la ley, dejan en responsabilidad del cabildo, lo mismo que traslado de lesionados.

Las labores de control social han quedado en manos del cabildo, quien tiene que asumir el riesgo que esta actividad conlleva, los costos económicos y de salud (...)

Como claramente se deduce, en este territorio no es posible la presencia permanente de la Fuerza Pública, agentes de policía para que realicen el control social, por los temas imperantes de orden público, quedando siempre esta delicada responsabilidad en el cabildo, hoy estructura de gobierno propio.¹⁹⁰

5.2. Alcance del *control social* para la convivencia ejercido por las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte

137. *Características del control social que ejercen las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte.* El apoderado del Resguardo Indígena Ricaurte definió el *control social* y la *vigilancia* ejercidos por las autoridades indígenas en el territorio usando una analogía con el mantenimiento del orden social y la convivencia a cargo de las autoridades de policía:

(...) El control y vigilancia es una función de la Autoridad Indígena y no constituye un ejercicio jurisdiccional sólo es para mantener la convivencia, como lo hace la policía nacional en el área de población de Belalcázar. Esta función es necesaria para mantener la convivencia y evitar que los actores armados asuman el control no ya con fines preventivos sino con las amenazas e incluso la ejecución extrajudicial de las personas¹⁹¹.

138. Señaló adicionalmente que el desarrollo de esta función no se relaciona con el ejercicio de la jurisdicción especial indígena y se materializa por intermedio de la guardia indígena¹⁹²:

Las acciones de vigilancia y control son una función de la autoridad indígena que no conlleva al ejercicio de funciones de investigación y juzgamiento en el marco de la jurisdicción especial indígena. La guardia indígena en todo el territorio indígena –

¹⁹⁰ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS I 18-01-24.pdf”. Folio 21.

¹⁹¹ Expediente digital, archivo “04ContestacionResguardo.pdf”. Folio 17.

¹⁹² La guardia indígena de los pueblos indígenas del Cauca es un colectivo compuesto por niños, mujeres y adultos. Se concibe como organismo ancestral propio y como un instrumento de resistencia, unidad y autonomía en defensa del territorio y del plan de vida de las comunidades indígenas. No es una estructura policial, sino un mecanismo humanitario y de resistencia civil. Busca proteger y difundir su cultura ancestral y el ejercicio de derecho propio. Deriva su mandato de las propias asambleas, por lo que depende directamente de las autoridades indígenas. Surge para defenderse de todos los actores que agreden sus pueblos, pero solamente se defienden con su “chonta” o bastón de mando, lo cual le imprime un valor simbólico a la guardia. Consultado el 25 de junio de 2024, en <https://www.cric-colombia.org/portal/proyecto-politico/defensa-vida-ddhh-cric/guardia-indigena/>

área de población y terrenos de resguardo – por mandato de la autoridad y la comunidad ejerce control para evitar riñas, homicidios, maltrato familiar (...) ¹⁹³

La autoridad indígena en el marco de sus competencias ejerce control y vigilancia de la comunidad que habita en el territorio a través de la guardia indígena. Estos procedimientos de vigilancia y control no constituyen por sí mismos ejercicio de las competencias jurisdiccionales consagradas en el artículo 246 de la Constitución Política. El ámbito territorial donde se ejerce la jurisdicción especial indígena y las acciones de vigilancia y control es la unidad conformada por los terrenos de Resguardo y el área de población. En esta última residen comuneros indígenas y algunas familias que no se identifican como tales ¹⁹⁴.

139. Por otra parte, el representante legal del Resguardo Indígena Ricaurte especificó lo siguiente con respecto a la Estructura de Gobierno Propio ¹⁹⁵:

139.1. La máxima autoridad del resguardo es la Asamblea General que imparte los mandatos (ley de origen), desde la oralidad. Estos mandatos “pasa[n] de miembro a miembro o de comunero a comunero, en esta conformación forman parte todas las veredas que integran el territorio del resguardo”.

139.2. La Asamblea General, por mandato, es la encargada de elegir las autoridades para ejercer el control del territorio. Así, entrega la potestad a la Estructura de Gobierno Propio (Tuthensa Sxhito Ukwe), integrada por 32 cabildantes (Tuthensa) y 5 autoridades principales (Thuuthesa), a saber:

- Autoridad Político Organizativo y Justicia (Tuuthesa Nuyi’sa)
- Autoridad Espiritual Sociocultural (Tuuthesa Nutxpeesa)
- Autoridad Económico Productivo (Tuuthesa Cxida Vitsa)
- Autoridad Territorio y Naturaleza (Tuuthesa Kiwe Thengu)
- Representante Legal (Tuuthesayuwe Vitsaa) ¹⁹⁶

139.3. El ejercicio del control social se aplica a los comuneros y las comuneras censados por las autoridades del resguardo, siendo tratados los problemas de menor complejidad (como diferencias por tierras o disputas por embriaguez) por la Estructura de Gobierno Propio.

139.4. Si la persona infractora no está en el censo, se le detiene de manera preventiva para ponerla a disposición de “la Personería, Inspección de Policía,

¹⁹³ Expediente digital, archivo “04ContestacionResguardo.pdf”. Folio 8.

¹⁹⁴ Ibid. Folio 17.

¹⁹⁵ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS II 18-01-24.pdf”. Folios 19 y siguientes.

¹⁹⁶ Constancia del 15 de septiembre de 2023 suscrita por el coordinador del Grupo de Investigación, Registro y Apoyo al cumplimiento de sentencias de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y minorías del Ministerio del Interior. Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS I 18-01-24.pdf”. Folio 3.

Comisaría de Familia”. Como ejemplo reciente señalan el del accionante Gilson López, quien tiene quejas orales de la comunidad por un negocio particular con piscinas, “como él no está censado será remitido a las instituciones del municipio de Páez para lo de su competencia”.

140. *Procedimiento de detención y sanciones a infractores*. La Estructura de Gobierno Propio cuenta con el apoyo y acompañamiento permanente de la guardia indígena, que es la que ejecuta los mandatos de la Asamblea General:

El orden en las actividades culturales o deportivas en el Resguardo y en el área de población lo ejerce la Autoridad Indígena y la guardia sólo ejecuta órdenes (...)

La única Autoridad que puede ejercer las funciones de control y vigilancia en los Resguardos Indígenas y en el ámbito territorial ocupado ancestralmente como las áreas de población es la Indígena y como miembro ejecutor la guardia indígena¹⁹⁷.

141. El apoderado de las autoridades indígenas al impugnar el fallo de primera instancia señaló lo siguiente:

La captura o detención es una forma de ejercer el control comunitario y la vigilancia la manera en que se tiene conocimiento de las conductas que atentan contra la armonía. Tratándose de comuneros indígenas, personas censadas en el Resguardo, se procede si es necesario a ejercer las funciones jurisdiccionales consagradas en el artículo 246 de la Carta Política. Ahora bien, cuando se trata de personas que no se identifican como indígenas, no censadas, se debe proceder de otra forma y en consecuencia es necesario precisar los alcances de la Autoridad Indígena y los derechos de las personas detenidas en flagrancia, es decir cuando son sorprendidas cometiendo una conducta tipificada en el Código Penal como delito. Esto es necesario para que tanto la Autoridad Indígena conozca las normas y los no indígena sepan que la captura por una Autoridad cuando sean sorprendidos cometiendo delitos de tipificados en la ley 599 de 2000¹⁹⁸.

142. En su declaración de parte, el representante legal del Resguardo Indígena Ricaurte¹⁹⁹ contó que hasta 2018-2019, cuando se conformó la guardia indígena, el control social y las labores de vigilancia los ejercían directamente las autoridades ancestrales (gobernador, fiscal, tesorero, alguacil, comisario). También dijo que el calabozo era una medida de prevención para evitar la muerte de personas por parte de grupos armados externos, que además se utilizaba para conducir a personas “que generan problemas, desórdenes sociales, desarmonías”. Y que cuando estas personas hacían forcejeo, se inmovilizaban con esposas o cuerdas plásticas. Señaló que en el calabozo solo caben dos personas y se utiliza únicamente cuando estas están “transformadas, que no saben lo que hacen”. Una vez allí, el procedimiento es quitarles los

¹⁹⁷ Expediente digital, archivo “04ContestacionResguardo.pdf”. Folio 17.

¹⁹⁸ Expediente digital, archivo “21Apelacion Tutela Res. Ricaurte.pdf”. Folios 4 y 5.

¹⁹⁹ Expediente digital, archivo “03. DECLARACION DE PARTE - GOBERNADOR RICAURTE.MP3”.

cordones, la correa, los zapatos para que no haya accidentes, ni riesgos de ahorcamiento.

6. Solución del caso concreto

143. La Sala advierte que es la primera vez que esta corporación se pronuncia sobre una problemática constitucional como la planteada, lo que configura una oportunidad para avanzar en el entendimiento del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas desde un acercamiento diferente a aquel desplegado hasta ahora en la jurisprudencia para el análisis de los alcances de la jurisdicción especial indígena. Esto representa un reto adicional, pues la definición de reglas para este caso concreto puede servir de referente para asuntos similares que se puedan llegar a discutir en adelante. Con todo, es importante aclarar que lo que aquí se define solo involucra a las partes enfrentadas y con respecto al territorio específicamente identificado, en atención a la necesidad de adoptar un enfoque casuístico, que permita precisar los límites razonables y adecuados a la autonomía indígena y su articulación dentro de la estructura del Estado unitario.

144. En este orden de ideas, la Sala pasará a resolver los problemas jurídicos propuestos anteriormente en esta providencia. Para tal efecto, previamente, presentará los avances y las limitaciones actuales para el cumplimiento del plan de coordinación ordenado en sede de instancia.

6.1. Avances y limitaciones actuales para el cumplimiento del plan de coordinación ordenado en sede de instancia

145. *Sobre las problemáticas de convivencia en los establecimientos de comercio.* Concretamente sobre este asunto, el accionante Gilson López²⁰⁰ aseguró que las autoridades indígenas multan a las personas no indígenas (especialmente campesinos) que son dueños de establecimientos de comercio (cantinas, bares, etc) y que incumplen los horarios y reglas establecidas para su funcionamiento; o les cierran sus locales, con fundamento en el derecho propio, en lugar de aplicarles la normativa estatal considerando que no se identifican como indígenas.

146. En declaración de parte rendida en sede de revisión, el representante legal del Resguardo Indígena Ricaurte manifestó que el enfrentamiento radica en una resolución sobre los días y horarios (de apertura y cierre) para el funcionamiento de los negocios que estableció la autoridad indígena “hace más de doce años”, con la que no están de acuerdo los dueños de negocios que operan en el centro poblado de Ricaurte, entre ellos, el accionante Gilson

²⁰⁰ Expediente digital, archivo “02. DECLARACION DE TERCEROS Y DE PARTES.MP3”.

López y su abogado. Aseguró que los campesinos dueños de negocios no cumplen los horarios y pretenden extenderlos bajo reglas del municipio de Páez que, incluso, permiten el funcionamiento de establecimientos jueves y viernes, cuando en el centro poblado solo es permitido sábados, domingos y festivos. También expresó que los dueños deben garantizar que en sus negocios no se presenten problemas ni dificultades, pues la guardia indígena no hace requisas ni vigilancia permanente para el control de estos asuntos.

147. *Avances del plan de coordinación en la reglamentación del funcionamiento de los establecimientos comerciales.* La Sala observa que, en el marco del plan de coordinación, ordenado en primera instancia, se logró establecer una regulación idéntica sobre el funcionamiento de establecimientos comerciales en el centro poblado de Ricaurte, regida tanto por la Resolución No. 01 del 18 de junio de 2022, para dueños de locales que se identifiquen como indígenas, como por el Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023, en el caso de dueños de locales que no sean indígenas:

Resolución No. 01 del 18 de junio de 2022²⁰¹	Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023²⁰²
Proferida por: las autoridades de gobierno propio del territorio de Ricaurte	Proferido por: la alcaldía del municipio de Páez
Dirigida a: población indígena del resguardo de Ricaurte	Dirigida a: personas que no se identifican y no se encuentran censadas en la comunidad indígena
Objeto: establecer el horario de funcionamiento de los establecimientos abiertos al público (discotecas, billares, galleras y expendios de bebidas embriagantes) en el resguardo de Ricaurte	Objeto: dictar horarios de funcionamiento de establecimientos comerciales (licoreras y/o estancos, bares, discotecas, billares, galleras, grill, tabernas, whiskerías, cantinas, rockolas, karaokes) en la localidad de Ricaurte
Horarios de funcionamiento: • SÁBADO: se inicia mermando el volumen de la música desde la 1:00 AM y se apaga y se cierra el establecimiento a las 2:00 A.M. • Domingo: se inicia mermando el volumen de la música desde la 10:00 PM y se apaga y se cierra el establecimiento a las 11:00 P.M. • Cuando el lunes es FESTIVO se trabaja con el horario del día sábado.	Horarios de funcionamiento: • Sábado: Se inicia bajando el volumen de la música desde la 1:00 AM. Apagar la música y cierre del establecimiento; 2:00 A.M. • Domingo: se inicia bajando el volumen de la música desde las 10:00 P.M. Apagar la música y cierre del establecimiento a las 11:00 PM. • Lunes festivos: se regirá por el horario del día sábado.
Prohibiciones: ingreso de menores de 18 años y expendio a estos de bebidas embriagantes	Prohibiciones: ingreso de menores de 18 años y expendio a estos de bebidas embriagantes
Sanciones: multa y cierre del	Sanciones: las previstas en la Ley 1801 de

²⁰¹ Expediente digital, archivo “24. Copia de la Resolucion Nro. 001 DE 2022.pdf”.

²⁰² Expediente digital, archivo “DECRETO ALCALDÍA.pdf”.

establecimiento	2016
-----------------	------

148. Además, según lo informado por la alcaldía del municipio de Páez, en el centro poblado de Ricaurte la comunidad que no se identifica como indígena y tiene establecimientos comerciales debe cumplir con la Constitución y la Ley 1801 de 2016, mientras que la población que se considera parte de la comunidad indígena se rige bajo sus usos y costumbres (Resolución No. 01 del 2022).

149. *Dificultades advertidas para la implementación de la reglamentación del funcionamiento de los establecimientos comerciales.* Sin embargo, la Sala nota con preocupación que no se estableció un mecanismo de coordinación entre la administración municipal y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte para la implementación del Decreto No. 033 del 13 de septiembre 2023²⁰³ en el centro poblado de Ricaurte. En concreto, para dar cumplimiento a los artículos segundo y cuarto del mencionado Decreto No. 033 que establecen:

ARTÍCULO SEGUNDO: Orden inspector de policía: Ordenar al inspector de Policía vigilar el estricto cumplimiento de las medidas adoptadas, tendientes a garantizar la tranquilidad de los habitantes de la localidad de Ricaurte.

(...)

ARTÍCULO CUARTO. Remisión. Remitir copia del presente acto al inspector de Policía del Casco Urbano de Belalcázar para que haga cumplir lo dispuesto en el mismo, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

²⁰³ “Por medio del cual se dictan horarios de funcionamiento de los establecimientos comerciales para el ejercicio de las actividades económicas en la localidad de Ricaurte”.

150. Esta situación lleva a que, en la práctica, no se garantice la implementación de la medida a las personas no indígenas que son dueñas de locales comerciales en el centro poblado de Ricaurte e infringen las reglas del Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023, pues no se delimitaron las competencias específicas de las autoridades indígenas y las del municipio de Páez para llevar a cabo el procedimiento policivo y aplicar las sanciones de la Ley 1801 de 2016 que correspondan. Es importante señalar que en el diagnóstico elaborado por la alcaldía de Páez sobre las principales problemáticas que afectan a la comunidad del centro poblado de Ricaurte se estableció: “Actividad económica de los establecimientos comerciales sin el lleno de los requisitos legales para su funcionamiento (establecimientos que ofrecen servicios sexuales y otras actividades, comercialización de bebidas alcohólicas y tradicionales a menores de edad, violencia intrafamiliar) como quiera que su ocupación en estos ambientes podría ocasionar una mayor percepción de los niveles de ruido que pueda afectar la convivencia”²⁰⁴.

151. En consecuencia, la Sala dispondrá como remedio constitucional que se establezca el mecanismo de articulación horizontal entre la inspección de policía de Páez-Belalcázar y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023 y en la Ley 1801 de 2016, en lo relacionado con las reglas de funcionamiento de establecimientos comerciales en el centro poblado de Ricaurte.

152. *Inexistencia de acuerdos frente al ejercicio de las facultades de vigilancia y control social sobre la población no indígena del centro poblado de Ricaurte.* Según los informes de las reuniones realizadas en el marco del plan de coordinación, los temas tratados se circunscribieron a: 1) socialización del fallo judicial y diseño del plan específico, 2) mesa de trabajo interjurisdiccional para definir horarios de funcionamiento de establecimientos comerciales, 3) capacitación jurisdicción ordinaria – jurisdicción especial indígena y 4) capacitación regulación y funcionamiento establecimientos comerciales. De manera que, tal y como lo señalaron las autoridades indígenas accionadas, todavía no se han considerado temáticas cruciales para solucionar la problemática existente entre las partes enfrentadas relativas a: (i) “las facultades de vigilancia y control social de competencia de la Autoridad y la guardia indígena”, (ii) “los límites de la jurisdicción especial indígena en aquellos casos en los que existe una población que no se identifica como indígena al interior del territorio indígena”, (iii) “los derechos y garantías de los ciudadanos no indígenas que habitan dentro de territorios indígenas” y (iv)

²⁰⁴ Expediente digital, archivos “T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA I 10-10-23.pdf”, p. 15.

“la coordinación entre jurisdicciones y autoridades administrativas de policía”²⁰⁵.

153. En efecto, los actores solicitan que sus casos sean conocidos por un inspector de policía del municipio de Páez, pues las únicas autoridades con presencia y actuación dentro del territorio son las indígenas, sin que exista una articulación para efectos de conducir a los presuntos infractores de las normas de convivencia que no se identifican como indígenas ante las autoridades municipales competentes. Al mismo tiempo, la autoridad indígena demandada afirma que para la captura o detención de personas que atentan contra la armonía y no se identifican como indígenas “es necesario precisar los alcances de la Autoridad Indígena y los derechos de las personas detenidas”²⁰⁶, pues si la persona infractora no está en el censo, lo que procede es detenerla de manera preventiva para ponerla a disposición de “la Personería, Inspección de Policía, Comisaría de Familia”²⁰⁷.

154. A esto se suman las dificultades advertidas por la alcaldía de Páez durante la ejecución de los cuatro encuentros, relacionadas con la falta de presupuesto de la administración municipal, la baja asistencia de quienes lideraron el proceso, las restricciones de ingreso al centro poblado de los entes gubernamentales y de la Fuerza Pública y los riesgos de orden público latentes²⁰⁸.

155. En consecuencia, resultará indispensable referirse a estas temáticas como parte de la revisión de los fallos de instancia en el presente asunto.

6.2. Actuación razonablemente fundada de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, pero configuración de una “vía de hecho prospectiva”, por falta de competencia

156. Eivar Fabián Cerón Triana²⁰⁹ afirmó que, en junio de 2022, en una cancha del centro poblado de Ricaurte, un guardia indígena lo haló del brazo izquierdo con “la chonta”, causándole una luxación que le dolía mucho y se le inflamó. Aseguró que, al día siguiente fue atendido, primero, por el sobandero y, luego, en el centro de salud de La Plata, Huila; sin embargo, no aportó prueba de la historia clínica. Milena Triana Baicue²¹⁰, madre de Eivar Fabián, confirmó el relato de su hijo. Señaló que intentó interponer una queja ante el

²⁰⁵ Expediente digital, archivo “9448120_2023-05-19_JUNTA DE ACCION COMUNAL POBLADO RICAURTE PAEZ_11_REV.pdf”.

²⁰⁶ Expediente digital, archivo “21Apelacion Tutela Res. Ricaurte.pdf”. Folios 4 y 5.

²⁰⁷ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS II 18-01-24.pdf”. Folios 19 y siguientes.

²⁰⁸ Expediente digital, archivos “T-9448120 Rta. MUNICIPIO DE PAEZ - CAUCA I 10-10-23.pdf”, p. 14.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

cabildo el mismo día de los hechos, pero no fue posible porque estaban en fiestas. Estimó que a personas no censadas como los campesinos deberían aplicarles las leyes ordinarias, a través de un inspector de policía.

157. Contrario a esto, el representante legal del Resguardo Indígena Ricaurte sostuvo que:

(...) el joven que se le soltó el brazo (..) no fue sobrefuerza de la guardia. Tanto así que al fiscal de la estructura de gobierno propio le dieron un golpe en la cara. La autoridad accionó (..) porque en nuestra zona hay grupos al margen de la ley que establecieron ese día la guardia y dijeron “los separan ustedes o lo hacemos nosotros”. Nosotros en nuestro territorio ejercemos la autonomía y en ese ejercicio de ejercer (sic) la autonomía lo que hicimos fue separarlos, ambos tenían cuchillos tanto el joven como un joven campesino que se llama Carlos (..) en esa separación de ellos dos, en el forcejeo para quitarles las armas, la familia estableció que se le había soltado el brazo al muchacho (...) nunca fueron enviados al calabozo (...).

158. De otro lado, María Amanda Triana Perdomo²¹¹, representante legal de Dairon Ferney Cerón Triana, aseguró que, en diciembre de 2022, la guardia indígena condujo a su hijo menor de edad (en ese momento de 13 años), con fuerza, de los dos brazos y lo encerró en el calabozo, al parecer, por quemar pólvora pese a la prohibición establecida por las autoridades del resguardo. En su opinión, las autoridades indígenas cometieron “un atropello porque DAIRON FERNEY es menor de edad y además no es indígena”. Adicionalmente, “nos debieron haber llamado primero a nosotros como papás y luego al presidente de la junta de acción comunal”.

159. Con respecto a lo sucedido con el menor de edad Dairon Ferney Cerón Triana, el representante legal del resguardo adujo que en desarrollo de la “Copa Navideña” él mismo como autoridad sociocultural, junto con otra persona indígena, encontraron al niño con un joven quemando pólvora, “lo cogimos en flagrancia quemando pólvora, una piedra encima de la mecha”. Por esta razón, los condujeron a ambos voluntariamente al calabozo “como medida de prevención”, en donde estuvieron por una hora. Esto porque habían incumplido la regla de “Ricaurte cero pólvora”, ampliamente difundida y que había sido “recogida” de la resolución del municipio. Y, en todo caso, el niño fue entregado directamente a su madre.

160. Adicionalmente, los accionantes aseguraron que “de manera constante, los cabildantes, autoridades y guardia indígena, amenazan con aplicar normas propias de castigo, insistentemente con el CALABOZO”²¹² y que es frecuente escuchar afirmaciones por parte de los miembros del “cabildo indígena” de Ricaurte tales como “[n]osotros somos los que mandamos” y “[q]uien nos

²¹¹ Expediente digital, archivo “02. DECLARACION DE TERCEROS Y DE PARTES.MP3”.

²¹² Expediente digital, archivo “01Demanda.pdf”. Folio 4.

desobedezca irá al calabozo”. Y que constantemente amenazan con aplicar “fuate” o latigazos porque, aunque el escrito de tutela pone en conocimiento hechos anteriores, realmente estos castigos siempre se han aplicado a cualquier persona en la zona sin importar “raza, credo o condición social”²¹³.

161. En cambio, las autoridades indígenas brindaron una información contradictoria al respecto. Por una parte, al impugnar el fallo de primera instancia, el apoderado de las autoridades indígenas señaló que “la captura o detención es una forma de ejercer el control comunitario y la vigilancia la manera en que se tiene conocimiento de las conductas que atentan contra la armonía. Tratándose de comuneros indígenas, personas censadas en el Resguardo, se procede si es necesario a ejercer las funciones jurisdiccionales consagradas en el artículo 246 de la Carta Política. Ahora bien, cuando se trata de personas que no se identifican como indígenas, no censadas, se debe proceder de otra forma y en consecuencia es necesario precisar los alcances de la Autoridad Indígena y los derechos de las personas detenidas en flagrancia²¹⁴. Mientras que el representante legal señaló que el ejercicio del control social se aplica a los comuneros y las comuneras censadas por las autoridades del resguardo, siendo tratados los problemas de menor complejidad (como diferencias por tierras o disputas por embriaguez) por la Estructura de Gobierno Propio, pero si la persona infractora no está en el censo, se detiene de manera preventiva para ponerla a disposición de “la Personería, Inspección de Policía, Comisaría de Familia”²¹⁵.

162. Es claro que las versiones declaradas por las partes enfrentadas en esta tutela resultan diametralmente opuestas. Sin embargo, la actuación de las autoridades indígenas accionadas está basada en interpretaciones plausibles sobre el alcance de su competencia para la vigilancia y el control social en el centro poblado de Ricaurte. En efecto, al ser las únicas autoridades sociales en ejercicio, debido a la falta de articulación con la institucionalidad estatal competente, contaban con el convencimiento legítimo de cargar con la responsabilidad de mantener la armonía y la convivencia pacífica entre todos los habitantes, a través de sus normas, procedimientos y medidas correctivas. Además, su intervención dista de ser caprichosa o arbitraria y, más bien, podría encuadrarse en la buena fe, en tanto también pretendía salvaguardar la vida y seguridad personal de todos los habitantes, al evitar que los actores armados interfirieran en el control del territorio o se desarrollaran actividades prohibidas y particularmente peligrosas.

²¹³ Expediente digital, archivo “*Rta. Omar Echeverry Loaiza I.pdf, Rta. Omar Echeverry Loaiza II.pdf y Rta. Omar Echeverry Loaiza III.pdf*”.

²¹⁴ Expediente digital, archivo “*21Apelacion Tutela Res. Ricaurte.pdf*”. Folios 4 y 5.

²¹⁵ Expediente digital, archivo “*T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS II 18-01-24.pdf*”. Folios 19 y siguientes.

6.3. Las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte no vulneraron los derechos fundamentales de los pobladores no indígenas del centro poblado de Ricaurte al imponerles los mandatos, los procedimientos y las sanciones del derecho propio, dirigidos a preservar el orden social y la convivencia pacífica en el territorio

163. La Sala llega a la conclusión de que las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte no vulneraron los derechos invocados por los accionantes con fundamento en las siguientes premisas. Primero, porque a pesar de la disputa territorial que existe en relación con el centro poblado de Ricaurte y que repercute en la definición de las competencias que tienen las distintas autoridades con jurisdicción para ejercer el control social dentro del territorio (el Resguardo Indígena Ricaurte, el municipio de Páez, el departamento de Cauca y la Nación), lo cierto es que, en la práctica, solo las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte han ejercido esta función bajo su derecho propio, en procura de mantener la armonía y la convivencia pacífica entre los habitantes del centro poblado de Ricaurte, así como de evitar que los actores armados interfieran en el territorio. Segundo, porque las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte actuaron con el convencimiento de hacerlo en ejercicio de su autonomía como entidad pública especial, con base en sus normas, procedimientos y sanciones, lo cual era incluso reconocido por las autoridades del municipio de Páez. Tercero, porque el ejercicio del control social es una función indispensable para garantizar la convivencia pacífica de los habitantes del territorio y, en el contexto específico del centro poblado de Ricaurte, evitar que actores armados ilegales intervengan a través de formas violentas y afecten los derechos de sus pobladores. Una gráfica permite explicar esta posición:

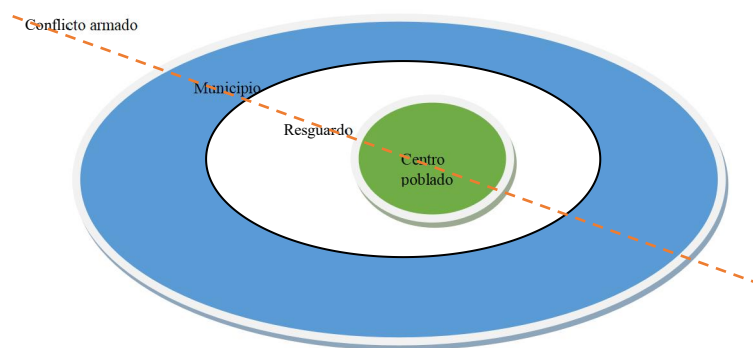


Gráfico 1. Contexto centro poblado
Fuente: Construcción propia.

164. En este orden de ideas, las autoridades garantes de los derechos de todos los habitantes del centro poblado de Ricaurte han sido las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte, con fundamento en las normas, los procedimientos y las sanciones de su derecho propio. Esta atribución se ha

basado en los mandatos dictados por la Asamblea General de la comunidad, siendo la Estructura de Gobierno Propio la responsable de su aplicación y cumplimiento, para lo cual cuenta con el apoyo de la guardia indígena. En la práctica, es dicha guardia la que funge como mecanismo para la vigilancia y el control social, ejecutando los procedimientos de captura e imponiendo las medidas correctivas (o castigos) dispuestos en los mandatos, por las desarmonías cometidas dentro del territorio. Esto para mantener la convivencia de manera similar a “como lo hace la policía nacional en el área de población de Belalcázar”²¹⁶.

165. En el desarrollo de esta función, las autoridades indígenas han comprometido sus instituciones de gobierno y puesto a disposición los recursos físicos y humanos necesarios para el efecto, con el propósito de evitar la intervención de grupos armados ilegales con presencia en el territorio y, con esto, proteger la vida y demás derechos de todos los pobladores. De hecho, según se relata en los casos referenciados, estos grupos al margen de la ley hicieron presión para que las autoridades indígenas ejercieran control social, *so pena* de que ellos “asumieran el control del territorio”.

166. Por lo anterior, contrario a lo reclamado por los accionantes, las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte no han vulnerado los derechos fundamentales de los pobladores campesinos del centro poblado de Ricaurte al imponerles los mandatos, procedimientos y sanciones del derecho propio, dirigidos a preservar el orden social y la convivencia pacífica en el territorio, toda vez que sus actuaciones, precisamente, han procurado la defensa de la vida y demás derechos de todos los pobladores del territorio.

6.4. Configuración de una “vía de hecho prospectiva” por falta de competencia

167. La Corte observa que resultaba imposible exigir a las autoridades accionadas, en solitario, la garantía de una ruta o procedimiento para el control de comportamientos contrarios a la convivencia por parte de habitantes del centro poblado de Ricaurte que no se identifican como indígenas, fuera de las normas, procedimientos y sanciones del derecho propio, considerando que la institucionalidad municipal no cuenta con suficientes recursos (económicos, humanos, logísticos) para diseñar estrategias articuladas con las accionadas, y los actores armados impiden la presencia estatal en el territorio.

168. Se recuerda que en territorios en donde hay tensiones derivadas de la presencia de diferentes grupos sociales – como lo es un centro poblado de

²¹⁶ Ibid. Folio 18.

naturaleza urbana en donde habitan personas indígenas y no indígenas – convergen múltiples identidades y costumbres, que inciden en el comportamiento de los individuos y trascienden en su relacionamiento social. Adicionalmente, es frecuente ver transformaciones identitarias que implican que, por decisiones personales o intereses particulares, personas que en su momento eran indígenas o que tienen una arraigada tradición indígena decidan rechazar esta identidad. Por ejemplo, en el caso concreto, se destaca que dos de los tres accionantes tuvieron algún vínculo identitario con las comunidades indígenas Nasa. En efecto, en la declaración rendida, el representante legal del resguardo indicó que “el señor Gilson López, (uno de los accionantes) es mi primo, hijo de Israel López ex gobernador del resguardo indígena de Ricaurte, estuvo por muchos años en la ciudad por problemas de salud de su padre y su madre. Se trasladó de nuevo al resguardo indígena de Ricaurte, no ha sido censado y no se encuentran en los registros del ministerio del Interior. Pero es descendiente de exgobernador y su tío también, conclusión viene de descendencia de autoridades del resguardo indígena de Ricaurte”²¹⁷. A su vez, el accionante Omar Echeverry Loaiza afirmó, en respuesta del 28 de noviembre de 2023, que se reconoció “anteriormente como indígena en el municipio de Corinto (Cauca)”²¹⁸.

169. Luego, hacia el pasado, las actuaciones de las autoridades indígenas accionadas, aunque discutibles, estuvieron amparadas por su función de colaborar con el mantenimiento del orden público en el territorio para garantizar la convivencia pacífica de todos los pobladores, indígenas y no indígenas. Sin embargo, la evaluación de los inevitables resultados futuros de esta actuación exclusiva permite concluir que no solo las autoridades indígenas accionadas y la entidad municipal vinculada, sino también la institucionalidad departamental y nacional con competencias en el asunto, terminarán por incurrir en una “vía de hecho”, al omitir de manera manifiesta los mandatos constitucionales relativos a la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la definición de las competencias entre la Nación, los resguardos y territorios indígenas y las entidades territoriales en materia de la garantía del fin esencial de la convivencia pacífica.

170. De acuerdo con la normativa vigente, las autoridades de los resguardos y territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión de sus territorios y ejercen jurisdicción sobre los integrantes de la comunidad étnica, quienes están sujetos a las normas, los procedimientos y las sanciones del derecho propio. Pero, respecto de habitantes del territorio nacional que no se

²¹⁷ Expediente digital, archivo “03. DECLARACION DE PARTE - GOBERNADOR RICAURTE.MP3”, minuto 3:20.

²¹⁸ Expediente digital, archivo “Rta. Omar Echeverry Loaiza I.pdf, Rta. Omar Echeverry Loaiza II.pdf y Rta. Omar Echeverry Loaiza III.pdf”, p. 2.

identifican como indígenas, el control de los comportamientos contrarios a la convivencia corresponde a las *autoridades de policía* y, dentro de estas, a los miembros uniformados de la Policía Nacional “el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas” y la utilización exclusiva de la fuerza, de conformidad con el marco jurídico. Sostener lo contrario pondría en peligro valores esenciales de nuestro ordenamiento constitucional como la unidad nacional, el pluralismo y la autonomía territorial.

171. En tales circunstancias, considerando que esos resultados futuros son evidentes y no existe otro mecanismo judicial de defensa, se habilita la intervención del juez constitucional con el fin de proponer parámetros mínimos para que las partes enfrentadas, a través del diálogo intercultural, establezcan acuerdos en torno a: (i) las facultades de vigilancia y control social de competencia de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y las autoridades de Policía en el centro poblado de Ricaurte, (ii) los límites al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas para garantizar los derechos de pobladores que no se identifican como indígenas en casos en los que conviven dentro de un mismo territorio, y (iii) la articulación entre la Nación, los resguardos y territorios indígenas y las entidades territoriales para el mantenimiento del orden público y el cumplimiento del fin esencial de la convivencia pacífica.

172. De cara a lo reclamado en la acción de amparo y vistos los parámetros jurisprudenciales que rigen la actividad del juez de constitucional al examinar tensiones entre los principios de unidad nacional, autonomía territorial y diversidad étnica y cultural, en el marco de un conflicto de convivencia en el que existe una confrontación que involucra a dos culturas diferentes, esta Sala deberá armonizar principios esenciales de cada una de estas, a saber el principio de diversidad étnica y cultural del pueblo indígena Nasa de Ricaurte, por un lado, y las garantías constitucionales de habitantes no indígenas del centro poblado de Ricaurte, con base en el mandato superior del Estado unitario y las especificidades del caso concreto.

173. Al efecto, resulta imperativo establecer unos puntos clave para un diálogo intercultural profundo que permita fijar acuerdos mínimos con respecto al ejercicio del control social y la preservación de la convivencia pacífica, ya que este propósito exige, indudablemente, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad de acciones entre las distintas autoridades con competencias en el territorio, para garantizar los derechos de los pobladores; en especial, en aquellas circunstancias en las que los presuntos infractores no se identifican como miembros de la comunidad indígena y exigen la actuación de las instituciones estatales que, estiman, deberían cobijarlos.

174. Se debe resaltar que el deber de mantener el orden social y la convivencia pacífica no está en cabeza únicamente de las autoridades del resguardo, puesto que la ausencia institucional del Estado frente a la realización de este mandato constitucional en el territorio exige la participación activa de las autoridades nacionales, del municipio de Páez y del departamento del Cauca en la articulación de esfuerzos para abordar la problemática. Este asunto no es menor pues, en el fondo, todos los habitantes del centro poblado de Ricaurte, indígenas y no indígenas, precisan del apoyo necesario para salvaguardar sus vidas y procurar la defensa de sus derechos.

175. Así las cosas, la Sala propondrá incluir estos puntos clave dentro del remedio constitucional para la solución a esta controversia, con el fin de que se fortalezca el plan de coordinación que se ordenó en primera instancia, teniendo en cuenta que ambas partes están de acuerdo en la necesidad de encontrar mecanismos de articulación para la sanción de las personas no indígenas del centro poblado de Ricaurte que infrinjan las normas de convivencia del territorio.

176. En consecuencia, la Sala confirmará el amparo a los derechos invocados por los accionantes, pero por las razones descritas en esta providencia, es decir, en aplicación de la figura de la vía de hecho prospectiva y como responsabilidad tanto de las autoridades indígenas accionadas, como de la alcaldía municipal vinculada y de las entidades del orden nacional y departamental con competencias en el asunto.

6.5. Las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte no han vulnerado el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes no indígenas que asisten a la Institución Educativa Técnica Agropecuaria del centro poblado de Ricaurte

177. Corresponde ahora a esta Sala determinar si se desconoce el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes no indígenas que asisten a la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte - Sede Principal del centro poblado de Ricaurte, Páez, Cauca, por la decisión de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte de implementar la enseñanza de la lengua Nasa Yuwe en el establecimiento educativo. En el caso concreto, se debe resolver la tensión entre la prevalencia del derecho a la etnoeducación de las comunidades étnicas y sus integrantes -específicamente, la del pueblo indígena Nasa- y el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes no indígenas, cuyos representantes buscan su no implementación en la instalación educativa.

178. Del material probatorio recaudado en este proceso se puede concluir que:

(i) El “único colegio del centro poblado de Ricaurte” es la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte – Sede Principal, la cual se conforma en su mayoría por población indígena.

(ii) La Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa ÇXHÂÇXHÂ²¹⁹ está legitimada y reconocida para ejercer la administración de la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte – Sede Principal²²⁰.

(iii) Existe la intención de las autoridades indígenas de implementar la enseñanza de la lengua Nasa Yuwe en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte – Sede Principal. El representante legal del Resguardo Indígena Ricaurte declaró que esta medida se implementará de manera gradual y que la población no indígena podrá optar por la enseñanza de otro idioma como segunda lengua²²¹.

(iv) Los accionantes no allegaron pruebas que dieran cuenta sobre la presunta imposición de la lengua Nasa a los niños campesinos, ni de la exclusión de estos últimos de la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte.

(v) El Estado colombiano, por medio del Ministerio de Educación, normativa e instituciones ha avanzado en la formulación e implementación del Proyecto Educativo Comunitario (PEC) en atención a la diversidad étnica y cultural de nuestro país. De esta manera, ha reconocido e impartido la etnoeducación en los distintos territorios de la Nación y fomentado los procesos bilingües que privilegian el uso de la lengua materna y la formación de los docentes -los cuales son fines del SEIP-, ya que la atención educativa para las poblaciones étnicamente diferenciadas debe seguir estrategias pedagógicas acordes con su cultura, lengua y tradiciones.

²¹⁹ En palabras de la Secretaría de Educación del Cauca: “*la Asociación de Autoridades Ancestrales de Nasa Cxaxha de Páez*”.

²²⁰ Expediente digital, archivos “03. DECLARACION DE PARTE - GOBERNADOR RICAURTE.mp3”, “Informe DESPACHO COMISORIO NRO. 020 de 2023 EXP. T-9.448.120.pdf”, “Rta. Secretaria de Educacion del Cauca.pdf” y “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS I 18-01-24.pdf”.

²²¹ Expediente digital, archivo “T-9448120 Rta. DUBADIER CUCHIMBA CEBALLOS I 18-01-24.pdf”. El representante legal del Resguardo Indígena Ricaurte confirmó que la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte es el único establecimiento educativo del centro poblado de Ricaurte, pero que hay otras instituciones cercanas que pertenecen a la comunidad mayoritaria. Adicionalmente, explicó (i) cómo funciona el SEIP, (ii) cuáles son sus fines y (iii) que por medio de la Resolución 1345 de 2023 se les ratificó como autoridades educativas en el resguardo. Asimismo, comunicó que la lengua Nasa Yuwe no ha sido implementada todavía en la institución educativa, por cuanto la rectora del colegio ha hecho caso omiso al mandato de la asamblea indígena. Enfatizó que la población no indígena de la comunidad educativa puede optar por la enseñanza de otro idioma y que este proyecto por recuperar la lengua materna se hará de manera gradual.

(vi) Las tensiones entre diferentes grupos sociales y culturales son reconocidas como inherentes a la educación intercultural de Colombia, gracias a su diversidad. Sin embargo, esto no puede ser un obstáculo para la construcción colectiva de la educación desde el respeto, la participación, la mediación cultural y el intercambio de saberes. En este sentido, la enseñanza de una lengua ancestral, como el Nasa Yuwe, es una posibilidad de aprendizaje y formación que permite desarrollar habilidades en el marco escolar²²².

179. Como se mencionó, el Estado tiene la obligación de consolidar el goce efectivo de los derechos fundamentales a la autonomía y a la identidad étnica y cultural de los grupos étnicamente diferenciados. Una forma de materializar dicho deber es garantizando el acceso a una educación propia dentro de las comunidades indígenas, es decir, que se cumpla con el principio de adaptabilidad desarrollado por la Observación General No. 13 del Comité DESC. La enseñanza de las lenguas nativas al interior de los territorios indígenas hace parte de estas obligaciones asumidas por el Estado, toda vez que por medio de la lengua se permite preservar y difundir la historia, cultura, tradiciones, religión propia, entre otras; además de en sí misma, ser un pilar fundamental de la identidad cultural de los grupos étnicamente diferenciados.

180. En esa dirección, Colombia ha avanzado en las últimas décadas en el reconocimiento del derecho a la etnoeducación de los pueblos indígenas y sus miembros, como lo son los niños, niñas y adolescentes indígenas, lo cual se traduce en un sistema propio de enseñanza que busca (i) preservar las tradiciones y los valores culturales de la comunidad, (ii) desarrollar habilidades y conocimientos conforme a las creencias y cosmovisión autónomas, y (iii) que el Estado alcance una igualdad real y efectiva respecto a estos grupos que tradicionalmente han sido marginados y discriminados.

181. Conforme a lo anterior, no se pueden presentar retrocesos u obstáculos hacia la progresividad del derecho a la educación de las comunidades étnicamente diferenciadas, sin que con ello ponga en riesgo la cultura y los saberes ancestrales, los modos de vida y la supervivencia futura de estos pueblos.

182. En el caso concreto, se evidencia que la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte, Sede Principal, es un punto de encuentro y convivencia entre la población étnicamente diferenciada y la población campesina de la zona. Sin embargo, al encontrarse en cabeza de la Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa ÇXHÂÇXHÂ la administración del centro educativo es diáfano que el Estado busca garantizar el acceso a una

²²² Expediente digital, archivo “Rta. Universidad del Valle (después de traslado)”.

educación propia, lo cual significa la adaptabilidad del sistema tradicional a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes indígenas, a través de la enseñanza de su lengua ancestral.

183. Queda claro para este tribunal que: (i) la administración de los centros educativos que hacen parte de los territorios indígenas, en el municipio de Páez, está a cargo de la Asociación de Autoridades Ancestrales Territoriales Nasa ÇXHÂÇXHÂ y se encuentra en funcionamiento el Proyecto Educativo Comunitario (PEC), que es una estrategia del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP); (ii) la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Ricaurte, Sede Principal, del centro poblado de Ricaurte, municipio de Páez, Cauca, es administrada por la población indígena; (iii) la mayoría de la población estudiantil de esta institución hace parte de la comunidad indígena de la zona; (iv) las principales tensiones que se presentan en contextos educativos interculturales se relacionan con la enseñanza de otros idiomas o lenguas; (v) la enseñanza de una lengua nativa contribuye al fortalecimiento de identidad de los pueblos indígenas y en la formación de toda persona que se relaciona con la misma; (vi) es deseable la configuración de un proyecto educativo intercultural y comunitario que genere mecanismos de mediación cultural e intercambio de saberes.

184. En consecuencia, no se observa una vulneración del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes no indígenas por la intención de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte de implementar la lengua Nasa Yuwe en la institución educativa del centro poblado de Ricaurte, pues esta medida busca la preservación de la identidad del pueblo Nasa y se enmarca en el reconocimiento de la etnoeducación. Sumado a que no representa la imposibilidad de llevar a cabo espacios de educación propia que le den cabida a los intereses de otros grupos sociales y culturales.

7. Remedio constitucional

185. Bajo este panorama, esta Sala de Revisión encuentra necesario ampliar y fortalecer el alcance dado por los jueces de instancia al mecanismo de articulación intercultural (plan de coordinación), para otorgar a la alcaldía del municipio de Páez un rol más activo y participativo en las medidas a implementar, así como brindar parámetros de articulación interinstitucional e intersectorial que coadyuven su gestión. En consecuencia, como primera medida, la Sala ordenará al municipio de Páez, en cabeza de su representante legal o quien haga sus veces:

- i) Ampliar el diseño del plan de coordinación formulado entre las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y la población no indígena del centro poblado de Ricaurte que se identifica como

campesina, para incorporar fórmulas de acuerdo con respecto a las siguientes temáticas:

- a) las facultades de vigilancia y control social de competencia de las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y de las autoridades de Policía del municipio de Páez en el centro poblado de Ricaurte;
- b) los límites al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas en materia de control social, en los términos de esta providencia, y las responsabilidades de los pobladores que no se identifican como indígenas para garantizar la convivencia pacífica;
- c) la articulación necesaria entre la Nación, los resguardos y territorios indígenas y las entidades territoriales para el mantenimiento del orden público y el cumplimiento del fin esencial de la convivencia pacífica.

Las acciones de captura y conducción en flagrancia podrán ser materializadas por la guardia indígena siguiendo el protocolo y la ruta que, al efecto, se diseñe en el espacio de diálogo para garantizar tanto los derechos de los presuntos infractores como la autonomía del pueblo indígena.

En todo caso, se deberán garantizar los recursos (económicos, humanos, logísticos, etc.) para la implementación de estos acuerdos.

- ii) Establecer el mecanismo de articulación vertical que resulte indispensable para atender las problemáticas abordadas con el apoyo de las demás autoridades territoriales y las del orden nacional que sean competentes, de conformidad con los principios de *coordinación, concurrencia y subsidiariedad*.
- iii) Fijar un procedimiento que permita que el municipio de Páez adopte normas de convivencia relativas al uso de pólvora y comportamientos prohibidos en las festividades, orden en las actividades culturales o deportivas, riñas en el espacio público, entre otras, similares a los mandatos de las autoridades indígenas, con el fin de que todos los habitantes del centro poblado estén sujetos a las mismas reglas o mandatos.
- iv) Incluir acciones específicas de coordinación entre las autoridades indígenas y la alcaldía municipal de Páez, que garanticen que las

personas no indígenas que sean confrontadas por las autoridades indígenas, por la presunta comisión de conductas que afecten el orden social y la convivencia pacífica en el centro poblado de Ricaurte sean puestas a disposición de las autoridades municipales que correspondan.

- v) Garantizar que los niños, las niñas y las y los adolescentes que incurran en comportamientos contrarios a la convivencia pacífica sean objeto de protección y restablecimiento de sus derechos, de conformidad con la legislación vigente aplicable. En especial, que se pongan a disposición de las autoridades competentes y se disponga de sitios adecuados para su traslado, protección e imposición de las medidas correctivas correspondientes, a efectos de garantizar la prevalencia de sus derechos.
- vi) Establecer el mecanismo de articulación entre la inspección de policía de Páez-Belalcázar y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023 en lo relacionado con las reglas de funcionamiento de establecimientos comerciales en el centro poblado de Ricaurte.

En todo caso, las autoridades de la Policía Nacional concernientes prestarán el acompañamiento que corresponda, con el fin de que se garantice el cumplimiento efectivo Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023.

186. El diseño del plan ajustado deberá realizarse en un término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, y su ejecución e implementación se deberá realizar a más tardar en diez (10) meses después de la notificación de esta sentencia.

187. En apoyo de lo anterior, la Sala ordenará al Ministerio del Interior que active una ruta de diálogo y trabajo específica entre la comunidad indígena del resguardo de Ricaurte y otros grupos étnicos (afrodescendientes) y sociales (campesinos) que convivan en el centro poblado de Ricaurte, Páez, en el departamento del Cauca, que contribuya a la resolución de los conflictos sociales que afectan la convivencia en el territorio.

188. Asimismo, ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho prestar el apoyo técnico que sea necesario para consolidar los acuerdos para el ejercicio del control social en el centro urbano de Ricaurte, así como presentar la problemática ante la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional (SJN) y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN) y la mesa

departamental de coordinación interjurisdiccional del Cauca, como instancias permanentes de interlocución y concertación entre las autoridades de los pueblos indígenas y territoriales, con el propósito de que puedan servir de instancia de seguimiento y control de lo acordado.

189. La Corte también ordenará al Ministerio Público, representado por la personería municipal de Páez, la Defensoría del Pueblo Regional Cauca y la Procuraduría Regional del Cauca, brindar el acompañamiento que sea necesario para el cumplimiento de esta sentencia, en el marco de sus funciones.

190. Por último, instará al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, a expedir una reglamentación para la coordinación entre territorios y resguardos indígenas y otras entidades territoriales y nacionales en materia de control social y convivencia pacífica, en territorios habitados por personas pertenecientes a distintos grupos étnicos y sociales.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. ACEPTAR la renuncia al poder presentada por la apoderada de la alcaldía municipal de Páez.

SEGUNDO. MODIFICAR la sentencia del 12 de abril de 2023, proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Silvia, Cauca, que confirmó la sentencia del 1º de marzo de 2023, dictada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Páez-Belalcázar, Cauca. En consecuencia, **CONCEDER** el amparo de los derechos a la paz, intimidad, libertad personal, libertad de conciencia e integridad física, psíquica y moral, libertad de pensamiento y de expresión, el derecho a reunirse en público y al debido proceso y los derechos prevalentes de niños, niñas y adolescentes, invocado por los accionantes, por las razones expuestas en esta providencia. Esto es, en función de una responsabilidad conjunta entre las autoridades indígenas accionadas, la alcaldía municipal vinculada y las entidades del orden nacional y departamental con competencias en el asunto, de conformidad con los principios de *coordinación, concurrencia y subsidiariedad*.

TERCERO. NEGAR el amparo del derecho a la educación de los estudiantes no indígenas de la Institución Educativa Técnica Agropecuaria del centro

poblado de Ricaurte, Páez, Cauca, por las razones expuestas en esta providencia.

CUARTO. ORDENAR al municipio de Páez, en cabeza de su representante legal o quien haga sus veces, que amplíe el diseño del plan específico formulado entre las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y la población campesina que habita en el territorio, para incluir acciones específicas de coordinación entre las autoridades indígenas y la alcaldía municipal de Páez que favorezcan los intereses de las personas no indígenas que sean confrontadas por las autoridades indígenas, por la presunta comisión de comportamientos que afecten el orden social y la convivencia pacífica en el centro poblado de Ricaurte, en los términos indicados en la parte motiva de esta providencia. Vale resaltar específicamente que cuando el comportamiento se le endilgue a niños, niñas y adolescentes, las autoridades indígenas deberán garantizar que sean objeto de protección y restablecimiento de sus derechos, de conformidad con la legislación vigente aplicable. En especial, que se pongan a disposición de las autoridades competentes y se disponga de sitios adecuados para su traslado, protección e imposición de las medidas correctivas correspondientes, a efectos de garantizar la prevalencia de sus derechos.

Adicionalmente, establecer el mecanismo de articulación horizontal entre la inspección de policía de Páez-Belalcázar y las autoridades del Resguardo Indígena Ricaurte y dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023 en lo relacionado con las reglas de funcionamiento de establecimientos comerciales en el centro poblado de Ricaurte. Las autoridades de la Policía Nacional concernientes prestarán el acompañamiento que corresponda, con el fin de que se garantice el cumplimiento efectivo Decreto No. 033 del 13 de septiembre de 2023.

Esto con el apoyo de las demás autoridades territoriales y las del orden nacional que resulten competentes para atender las problemáticas abordadas, de conformidad con los principios de *coordinación, concurrencia y subsidiariedad*.

El diseño del plan ajustado deberá realizarse en un término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, y su ejecución e implementación se deberá realizar a más tardar dentro de los diez (10) meses posteriores a la notificación de esta sentencia.

QUINTO. ORDENAR al Ministerio Público, representado por la personería municipal de Páez, la Defensoría del Pueblo Regional Cauca y la Procuraduría Regional del Cauca, brindar el acompañamiento que sea necesario para el cumplimiento de esta sentencia, en el marco de sus funciones.

SEXTO. ORDENAR al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho prestar el apoyo técnico que sea necesario para consolidar los acuerdos de coordinación para el ejercicio del control social en el centro urbano de Ricaurte, en los términos indicados en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO. INSTAR al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, a expedir una reglamentación para la coordinación entre territorios y resguardos indígenas y otras entidades territoriales y nacionales en materia de control social y convivencia pacífica en territorios habitados por personas pertenecientes a distintos grupos étnicos y sociales.

OCTAVO. EXHORTAR al Gobierno Nacional y al Congreso de la República a que, en el menor tiempo posible, en orden a sus competencias, impulsen, tramiten y expidan la ley orgánica para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, en los términos de la Constitución, la cual debe ser previamente consultada.

NOVENO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General