

Sentencia T-026/15

PRINCIPIO DE PLURALISMO Y DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL-Autonomía y autogobierno como una de sus manifestaciones de los derechos a la subsistencia e integridad de las comunidades étnicas

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACION Y PARTICIPACION DE COMUNIDADES ÉTNICAS-Ámbitos de protección

DERECHO AL AUTOGOBIERNO DE COMUNIDADES ÉTNICAS-Parámetros de interpretación de normas nacionales que incidan en la autonomía y el autogobierno étnicos

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACION Y PARTICIPACION DE COMUNIDADES ÉTNICAS-Tensiones y principios de armonización de la autonomía y el autogobierno ante la existencia de límites constitucionales

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACION Y PARTICIPACION DE COMUNIDADES ÉTNICAS-Aplicabilidad de los criterios de autonomía y autogobierno a la Kriss Romani, en atención al principio de diversidad étnica y cultural

COMUNIDAD ROM O GITANA-Características étnicas y culturales/COMUNIDAD ROM O GITANA-Organización social y cultural

POBLACION ROM O GITANA-Reconocimiento como grupo étnico y cultural de la nación

DERECHO AL AUTOGOBIERNO DE POBLACION ROM O GITANA-Derecho a resolver sus controversias y de tratar sus asuntos internos, a través de las autoridades tradicionales dispuestas para el efecto

Referencia: Expediente T-4.510.680

Acción de Tutela instaurada por David Cristo Barrios, representante legal de la Kumpaňy e Lumnia Katar Le Rom, contra el Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas y otros

Magistrado Ponente:

Bogotá DC, veintitrés (23) de enero de dos mil quince (2015)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados por la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor David Cristo Barrios, representante de la organización Kumpaňy e Lumnia Katar Le Rom[1], demandó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior y a los Delegados Rom de la Comisión Nacional de Diálogo, que pertenecen a diferentes kumpaňy[2], por considerar que al negar la inscripción de su organización como una unidad gitana autónoma, se incurrió en una vulneración de los derechos fundamentales de asociación, diversidad étnica y debido proceso de los miembros de su kumpania.

1.1. Hechos

La acción constitucional fue admitida por la autoridad judicial de primera instancia el 23 de enero de 2014, quien vinculó a la Presidencia de la República y a la Comisión de Diálogo de la Comunidad Rom en Colombia[3]. Los hechos relevantes se resumen así:

(i) El 23 de septiembre de 2013, la Organización Proceso Organizativo del Pueblo Rom de Colombia (PRORROM), integrante de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo ROM y representada por el señor Sandro Cristo, le solicitó al Ministerio del Interior no inscribir nuevas Kumpaňy, con el propósito de fortalecer las existentes, evitar la atomización y garantizar la participación de los gitanos a través de los canales existentes.

(ii) El 10 de octubre del mismo año, el señor Sandro Cristo radicó ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del aludido Ministerio, el Acta del día 2 del mes en cita, en donde fue consagrada la decisión adoptada por los representantes de las kumpaňy existentes -que conforman la Comisión Nacional de Diálogo por parte de los gitanos-, atinente al registro de nuevas Kumpaňy en el país. De manera que, si llegasen a existir Rom que se encuentren en el territorio colombiano, no se abrirán nuevos registros y ellas se “anexarán” a las Kumpaňy existentes. Ese mismo día se radicaron modificaciones en los estatutos de la Comisión Nacional de Diálogo.

(iii) El 20 de noviembre de 2013, el demandante, esto es, el señor David Cristo Barrios, quien ejerce como representante de la Kumpaňy e Lumnia Katar Le Rom, le solicitó al Director de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, el reconocimiento y registro de su organización conforme a lo previsto en el artículo 9 del Decreto 2957 de 2010[4]. Para esa misma fecha, el demandante también solicitó que se expidiera unos certificados de pertenencia étnica como integrantes del Pueblo Rom[5].

(iv) El 27 de diciembre de 2013, por primera vez, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías le respondió al señor David Cristo Barrios la petición formulada, en el sentido de negar el registro, con base en la directriz de la Comisión. Por otra parte, le indicó que no podía expedir los certificados de pertenencia étnica, pues en la actualidad figuraba dentro del censo de PRORROM. Esta respuesta fue reiterada el 13 de enero de 2014.

(v) Con posterioridad, el 13 de enero de 2014, el señor Sandro Cristo, representante legal de PRORROM, allegó a la mencionada Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, un oficio donde confirma la calidad de gitano del demandante y de los miembros de la Kumpaňy e Lumnia Katar Le Rom.

(vi) Al día siguiente, esto es, el 14 de enero del año en cita, el demandante le solicitó a PRORROM, por correo electrónico, su desvinculación y la de sus representados de dicha organización, con el argumento de que existían de conflictos personales que incidían en su voluntad de continuar oficialmente vinculados.

(vii) Los días 23 y 24 de enero de 2014, en la Comisión Nacional de Diálogo, se discutió

la solicitud del señor David Cristo Barrios de registrar una nueva kumpania. Dicha solicitud fue denegada con el argumento de que ya se había adoptado una posición sobre la materia el pasado 23 de septiembre de 2013, cuyo fundamento se encuentra en la necesidad de impedir el fraccionamiento del proceso adelantado frente al Estado para el reconocimiento del pueblo gitano.

(viii) Finalmente, según la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, hasta el momento, se han reconocido nueve Kumpaňy y dos organizaciones Rom.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

1.2.1. En general, la solicitud del demandante puede ser agrupada en tres acápites: en el primero, se presentaron varias definiciones de conceptos e instituciones relevantes para entender el caso; en el segundo, se ahondó en la viabilidad procesal de la acción de tutela para solventar el conflicto suscitado y; en el tercero, se expusieron las razones por las cuales se considera que los demandados trasgredieron sus derechos fundamentales y los de los miembros de su organización.

1.2.2. En el primer acápite, se definió Kumpania (Kumpaňy en plural) como el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupo)[6]; al tiempo que se planteó que el Sero Rom (Sere Romangue plural) es el hombre casado, con hijos, sobre el cual recae la autoridad frente al grupo. En virtud de esta explicación, el actor manifestó que la organización por él representada está integrada por cuatro familias gitanas.

A continuación, conforme con el artículo 8 del Decreto 2957 de 2010[7], indicó que le compete al Ministerio del Interior registrar las Kumpaňy que existan en el país, siempre que –siguiendo lo dispuesto en el artículo 9 del decreto en cita–el representante de la Kumpania así lo solicite por escrito y adjunte los siguientes documentos: (i) un reglamento interno, (ii) un acta de su elección acompañada de los asistentes y (iii) una dirección para la correspondencia[8].

Por último, en lo que respecta a la Comisión de Diálogo, expuso que es un espacio de interlocución y concertación con el Estado Colombiano y el pueblo Rom. De ahí que, está conformada por entidades estatales y por representantes de las Kumpaňy.

1.2.3. En el segundo acápite, en lo relativo a la procedencia de la acción de tutela, el actor expuso que su fundamento se encuentra en que existe una omisión por parte del Director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, de acatar y cumplir lo establecido en el Decreto 2957 de 2010 para la inscripción de una kumpaño. En su criterio, la demanda es procesalmente viable, en tanto se presenta una acción que trasgrede sus derechos, ya que se les impone una decisión de la Comisión Nacional de Diálogo que no los representa. Aunado a lo anterior, el señor Cristo Barrios sostiene que como consecuencia de la citada decisión de los Rom demandados, también se presenta una violación de su derecho a la libre asociación, controversia que no es susceptible de ser resuelta a través de sus autoridades tradicionales internas, las cuales tienen por objeto solventar otros conflictos, como ocurre, por ejemplo, con las “voladas” de mujeres por hombres gitanos.

1.2.4. Por último, en el tercer acápite, se afirma que la negativa de registro desconoce el procedimiento contemplado en el aludido Decreto 2957 de 2010, lo cual constituye una vulneración del derecho al debido proceso. En este punto, se resalta que ninguna norma le atribuye competencia a la Comisión Nacional de Diálogo para fijar o modificar el trámite de reconocimiento e inscripción de las Kumpaño, por lo que sus decisiones resultan inoponibles. En este sentido, el actor enfatizó que los gitanos que hacen parte de dicha Comisión no son servidores públicos, sino particulares que actúan dentro de un espacio de interlocución, circunstancia que le impedía al Ministerio del Interior aceptar un procedimiento no contemplado en el régimen normativo vigente para negar su derecho y que, además, les impone la condición de formar parte de otra organización de la cual no quieren participar. En este orden de ideas, se destacó que según las costumbres de su pueblo y, en especial, por la noción que tienen de libertad, cada padre de familia manda únicamente en su casa, de lo que se deriva que no existen jefes que puedan imponer reglas genéricas para los demás.

Por otra parte, se recalcó que en las solicitudes enviadas al Ministerio del Interior para evitar más inscripciones de kumpaño, sólo participaron gitanos y no todas las entidades públicas que hacen parte de la Comisión Nacional de Diálogo[9], lo que le resta eficacia a la determinación adoptada.

Adicional a lo expuesto, se estima que resulta absurdo considerar que se debilitaría al pueblo Rom por la inclusión de nuevas Kumpaño, sobre todo cuando se atenta contra la

lógica de los derechos fundamentales al argüir que la inscripción puede negarse dependiendo del número de miembros de una organización, ya que la eficacia de los derechos no obedece a la cantidad de sujetos, sino a la condición de personas.

Finalmente, en criterio del actor, es contrario a la dignidad utilizar el concepto de “anexión” de personas a organizaciones, especialmente, cuando la negativa a la inscripción y al reconocimiento conduce a que la organización que representa no reciba la misma protección por parte del Ministerio del Interior.

1.2.5. Con fundamento en lo anterior, se solicita al juez constitucional que se ordene a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, el reconocimiento y registro de la Kumpaňy Le Lumnia Katar Le Rom. Igualmente, se pide que la Comisión Nacional de Diálogo expida unos nuevos estatutos, donde se deje en claro que sólo aplican para sus integrantes.

1.3. Contestación de las partes demandadas e intervención de terceros con interés

1.3.1. Contestación de la Presidencia de la República[10]

La Presidencia de la República solicitó ser desvinculada del proceso, ya que el debate jurídico suscitado corresponde a la competencia del Ministerio del Interior. En todo caso, en su defecto, pidió que se negara el amparo frente a ella, pues no ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales del demandante y la organización que representa.

1.3.2. Contestación de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior[11]

El Director de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías solicitó al juez constitucional que se deniegue el amparo solicitado, ya que los derechos del accionante y el grupo que representa no han sido vulnerados o amenazados, en la medida en que todos ellos han sido reconocidos como miembros de la organización PRORROM.

Adicional a lo expuesto, trajo a colación el escrito radicado por la Comisión Nacional de Diálogo, en el que le solicitó que no se inscribieran más Kumpaňy, en atención a que se busca evitar dificultades en la interlocución, que surgiría si el número de organizaciones

aumenta. En este sentido, se mencionó el Acta No. 01 del 2 de octubre de 2014, la cual fue radicada el día 10 del mismo mes y año.

Con fundamento en lo anterior y teniendo en cuenta que tal Comisión “es el espacio de interlocución entre el Gobierno Nacional y el pueblo Rom y que [la] Dirección tiene entre otras la función de promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas y Gitanas, es [un] deber acatar las decisiones internas que adopte esta etnia, ya que lo contrario sería vulnerar su autonomía”[12].

Por último, el Director señaló que contestó la petición en torno a los certificados de pertenencia étnica y que le indicó al señor Cristo Barrios que él y las personas que decía representar (a excepción del menor Jeikob Santiago Forero Cristo) se encontraban en el listado censal aportado por PRORROM. Al respecto resaltó que el manejo de dicho listado es una función propia de los representantes Rom, que tiene por objeto establecer la composición de las kumpaño.

1.3.3.1. El señor Sandro Cristo González, obrando como representante legal de PRORROM, intervino en el término otorgado por la autoridad judicial de instancia, con el propósito de oponerse a las pretensiones de la demanda y solicitar que la misma se declare como improcedente, pues el asunto debe ser dilucidado ante la Kriss Rromani, esto es, el sistema normativo propio del pueblo Rom o Gitano[14].

1.3.3.2. En la primera parte de su escrito, el demandado indicó que una Kumpaño puede estar conformada por varios linajes (vita en singular y vitsi en plural) que han establecido alianzas entre sí, principalmente, por intercambios matrimoniales. De la interacción entre ellos y de las relaciones que se generan, se configura una apropiación espacial que constituye la jurisdicción de los Seres Rromangue. A continuación, explicó que los patrigrupos familiares que habitan o se desplazan de un lugar a otro y no logran constituir una kumpania, siguen integrando aquella a la que pertenecen sus familiares por línea paterna más próximos, de manera que la delimitación territorial de una kumpania es un elemento trascendente a la organización del pueblo gitano, por más de que –por sus valores nómadas– sea imprecisa y fluctuante.

En lo que respecta al sistema jurídico propio, el señor Cristo González indicó que los Seres Rromangue se reúnen para dirimir controversias, asunto al que se le denomina Kriss y cuyo

objetivo se encuentra en el restablecimiento de la armonía de la comunidad. Para estos efectos, pone de presente que tienen como base la tradición oral, las costumbres, la identidad y el conocimiento de los mayores.

1.3.3.3. En la segunda parte de su escrito y respecto del caso en concreto, el demandado indicó que no se ha negado la vinculación tanto del demandante como de quienes dice representar a la organización PRORROM, por el contrario, pertenecen actualmente a ella. De hecho, según se expone, dicha familia se encuentra registrada y recibe la oferta institucional, como lo son, por ejemplo, las canastas familiares. En este sentido, enfatizó que continuarán dentro de la citada organización “hasta [tanto] no [se] surta la justicia propia y se tome una decisión al respecto”[15]. Precisamente, cualquier disputa que se presente entre el pueblo gitano tiene como escenario de resolución la convocaría a una Kriss, lo que bajo ninguna circunstancia contraria la Constitución Política[16].

Por lo demás, expuso que la eventual prosperidad de la solicitud del demandante desestabilizaría al pueblo gitano y desconocería el zakono rromano (cultura gitana), ya que de fundar su propia kumpania se generaría la dispersión de las acciones del Estado, afectando su incidencia sobre una población que, en el caso de Bogotá, apenas supera las 523 personas[17]. Dicha situación, de contera, también tendría un efecto negativo en el proceso organizativo que hasta el momento se ha adelantado, con miras a favorecer a un grupo que, realmente, ha de ser visto como una familia numerosa, más no como una kumpania[18].

1.4. Intervención del Presidente de la Comisión de Diálogo[19]

Según información de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, la Comisión Nacional de Dialogo, como su nombre lo indica, “es un espacio de diálogo y concertación entre el Gobierno Nacional y el pueblo Rom, [de allí que] no cuenta con un Presidente o Junta Directiva, sino que está integrado por 11 delegados Rom, quienes a su vez son los representantes de cada una de las Kumpañy registradas por este Ministerio”[20]. Bajo este contexto, se expuso que no era posible proceder a la contestación de la demanda, no sin antes advertir que por lo menos seis de sus miembros también fueron demandados por el accionante, ellos son, en su orden, los señores: Elkin Mendoza Diez, Sandro José Mendoza, Sandro Cristo González, Jaime Gómez Santos, Juan Carlos Gómez y Hugo Yancovich.

1.5. Intervención de los demás demandados y terceros con interés

El resto de los demandados guardó silencio durante el término otorgado por la autoridad judicial de primera instancia para ejercer su derecho de defensa. Sin embargo, tras el Auto del 25 de marzo de 2014, en el que el ad quem solicitó información adicional, miembros de la Comisión Nacional de Diálogo (Lupe Gómez Ibanoff[21], Jarol Aguad Gómez[22], Jaime Gómez Santos[23], Juan Pablo Ramírez Gómez[24], Juan Carlos Gómez Garzón[25], Sandro Mendoza[26], Elkin Mendoza[27] y Hugo Yancovich[28]), coadyuvaron los argumentos y solicitudes de PRORROM e insistieron en que, para esa fecha, no se había adelantado una Kriss que resolviera la controversia planteada.

Por otra parte, también pusieron de presente que la Comisión está compuesta por once representantes, entre ellos: Cúcuta (Norte de Santander), Girón (Santander), Tolima, Bogotá (PRORROM y Unión Romani), Pasto (Nariño), Envigado (Antioquia), Sampues (Sucre), San Pelayo y Sahagún (Córdoba), y Sabanalarga (Atlántico). Para el caso de la capital, se trata de dos organizaciones que existían antes de la entrada en vigencia del Decreto 2957 de 2010, por lo que la kumpania de esta ciudad está representada por ellas. No obstante, con posterioridad a la norma en cita, se determinó que las Kumpaňy deben llevar el mismo nombre de las entidades territoriales donde habitan los gitanos, por lo que en un mismo lugar no pueden existir dos ellas[29].

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN, EJECUCIÓN DE LAS MISMAS Y ELEMENTOS DE PRUEBA APORTADOS AL PROCESO

En sentencia del 3 de febrero de 2014, la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró improcedente el amparo solicitado. Al respecto, consideró que la Constitución confiere una protección especial a la diversidad étnica, que encuentra una de sus manifestaciones en el principio de autonomía de gobierno con que cuentan dichas comunidades. Lo anterior, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como las normas de derecho internacional –entre las cuales se halla el Convenio 169 de la OIT– obedece a un principio de maximización de esa autonomía y de minimización de las restricciones.

De ahí que, respetando parámetros mínimos en términos de derechos humanos y a través de sus propias instituciones (como lo es la Kriss Rromaní), el pueblo Rom es el que debe

resolver el conflicto suscitado por la decisión de la Comisión Nacional de Diálogo de no autorizar el registro de nuevas Kumpañy. Por lo demás, es también frente a esa instancia en donde se deben aclarar y esclarecer los motivos por los cuales el actor desea apartarse del proceso organizativo de su comunidad.

2.2. Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, el actor formuló recurso de apelación, en el que cuestionó el cumplimiento del requisito de congruencia, básicamente porque consideró que el a-quo no resolvió el conflicto planteado y porque se abstuvo de analizar varios aspectos, entre ellos, la ausencia de oponibilidad de las actas de la Comisión Nacional de Diálogo, las competencias de dicha entidad y la negativa del Ministerio a la inscripción de la kumpania.

A continuación, reiteró que debe declararse la procedencia de esta acción, pues la Kriss Rromani opera para conflictos diferentes, en los cuales no se discuten vulneraciones a los derechos fundamentales. En su criterio, su marco de acción se circunscribe a asuntos cotidianos o internos, entre los cuales se pueden mencionar “[la] volada de una pareja, los conflictos por trabajos o vortechía [y demás asuntos] patrimoniales o particulares”[30]. Adicionalmente, el actor insistió en que la demanda buscaba el amparo de derechos ajenos al ámbito de la justicia gitana, como lo es lo concerniente al derecho de asociación, trasgredido al no permitir el registro de su organización como una unidad gitana autónoma.

Al margen de lo anterior, describió los motivos por los cuales él y sus representados decidieron apartarse de PRORROM. Al respecto, relató que dicha organización aplicaba la kriss a su manera, ya que a pesar de que ciertas familias debían pagarles multas, ello no siempre era decretado. Igualmente, sufrieron exclusiones de los beneficios que han de recibir como gitanos. Precisamente, salvo la canasta de alimentos, que reciben por gestiones de la Unión Romaní de Colombia, no han gozado, entre otros, de “empleos de encuestadores, capacitaciones, pachiu, talleres de encuentro, celebración del 8 de abril, oportunidades de trabajo y ayudas del ICBF”[31]. De igual manera, señaló que no fue publicado un libro escrito por Lilio Cristo Gomanovich, padre y abuelo de miembros de la kumpania, por arbitrariedad de la referida organización. En su criterio, de ser reconocidos y

recibir apoyo institucional directo, podrían publicarlo.

A partir de lo expuesto, efectuando una aproximación teórica, el señor Cristo Barros afirmó que existen límites y riesgos de la justicia comunitaria, en donde se pueden perpetuar situaciones de dominación y exclusión, lo que conduciría a prácticas de venganza, despóticas y violentas, aunado a que se puede convertir en un medio para evitar transformaciones estructurales y justas de las sociedades. Por lo anterior, cuestionó la idoneidad de la Kirss Romani para zanjar la controversia, ya que se puede perpetuar una situación de discriminación y exclusión, en el sentido de obligarlos a hacer parte de una organización determinada, que pretende monopolizar la cultura gitana y que, en esencia, obedece a una asociación en términos del derecho colombiano. En conclusión, en criterio del demandante, la aplicación del fallo de primera instancia privilegia a aquellos gitanos que hacen parte de la Comisión Nacional de Diálogo y, por contera, desactiva los movimientos internos dentro del pueblo Rom.

2.3. Segunda instancia

En sentencia del 15 de mayo de 2014, la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, resolvió revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, amparar el derecho fundamental a la autodeterminación del pueblo Rom. Por consiguiente, ordenó a PRORROM que convocara a la Kriss Rromani y a los miembros de las familias que integran la Kumpany e Lumnia Katar Le Rom, para que a través del sistema normativo interno aplicado por las autoridades tradicionales, se solucionara la controversia que se derivó de la pretensión del demandante de desvincularse de la primera organización y de obtener un registro autónomo. De igual manera, dispuso que la Comisión Nacional de Diálogo y la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior, realizara labores de seguimiento, apoyo y acompañamiento al proceso surtido ante la mencionada Kriss Rromani. Finalmente, en protección del derecho de petición, ordenó al Ministerio del Interior entregar a los demandantes los certificados de pertenencia étnica solicitados.

Con miras a sustentar su decisión, el ad quem enfatizó en el carácter pluriétnico y multicultural de Colombia y en la protección que le confiere la Constitución. De ahí que, tanto en el citado texto como en las normas internacionales y en la jurisprudencia

constitucional, se ha resaltado el deber de proteger la diversidad de todos los grupos culturales que existen en el país, incluyendo a los gitanos. De ese mandato general se derivan ciertas obligaciones, entre las cuales se encuentran la promoción de las condiciones que permitan el progreso de dichos pueblos y la adopción de mecanismos que permitan la ejecución de esas medidas.

A continuación, efectuó un recuento sobre el proceso organizativo Rom en Colombia, a través de PRORROM, y mencionó disposiciones que han sido promulgadas para regular el asunto, entre las cuales se halla el Decreto 2957 de 2010. Igualmente, analizó aspectos del pueblo Rom, en especial la Kriss Rromaní, que entendió como un “sistema jurídico transnacional del pueblo Rom (...) que sirve para regular la vida social, resolver conflictos y organizar el orden interno de un pueblo que se encuentra en casi todos los países del planeta”[32].

En este sentido, expuso que si bien el demandante daba a entender que ya se había agotado la Kriss, lo cierto es que no había acreditado que efectivamente hubiese acudido ante dicha instancia, la cual no consideraba obligatoria. Lo anterior se reforzaba con los argumentos expuestos por PRORROM, quien adujo que no se había realizado la Kriss y que, en cambio, se planteaba un conflicto ante el juez constitucional, que hace parte de la justicia gadzhi.

Ante esta realidad planteada, que suponía la existencia de afirmaciones encontradas y dado el deber del juez constitucional de respetar la autonomía de los pueblos étnicos, consideró la imperiosa necesidad de ordenar que el asunto propuesto se resolviera ante sus propias autoridades tradicionales, en la que se plantearan los argumentos de la Kumpany Le Lumnia Katar Le Rom y de PRORROM, vinculados con el deseo de separarse de la primera. Por último, el ad quem consideró que no le habían dado respuesta a los accionantes respecto de la petición del certificado de pertenencia étnica, por lo que el juez constitucional debía reparar el agravio, disponiendo su respectiva entrega[33].

2.4. Ejecución del fallo de segunda instancia

El 19 de julio de 2014, tras la decisión de segunda instancia[34], se celebró una kriss Rromaní en la ciudad de Bogotá, en la que participaron los miembros varones de la Comisión Nacional de Diálogo y los Seres Romange. Como consecuencia de la misma, se

adoptó la decisión unánime de no aceptar nuevos registros de kumpaño, con la lógica de que el proceso de defensa y salvaguarda del pueblo Rom se podría ver afectado, si llegasen a existir demasiadas organizaciones.

2.5. Pruebas relevantes aportadas al proceso

a. Carta remitida el 23 de septiembre de 2013 por la Comisión Nacional de Diálogo a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, en la que se solicita modificar el Decreto 2957 de 2010, en lo atinente al registro de nuevas Kumpaño. Puntualmente, se señala que los Gitanos que se encuentran en el territorio nacional y que no hacen parte de alguna Kumpani, deberán acogerse a la más cercana para tener representación. Lo anterior, con el fin de evitar fracturas que perjudiquen el trabajo hasta el momento articulado, en una población de aproximadamente 4.857 personas. El documento fue firmado por representantes de las nueve Kumpaño, entre las cuales se destaca PRORROM (Cuaderno 1, folios 61 a 64).

b. Acta No. 1 radicada el 10 de octubre de 2013 ante el Ministerio del Interior por el señor Sandro Cristo (representante de PRORROM). En ella se solicita la modificación del procedimiento y registro de nuevas kumpaño y se enfatiza en que la comunidad no autoriza la apertura de nuevas. En caso de que se presenten conflictos internos “(...) y de haber llevado un proceso en la Kris (sic), se puede reubicar [a los interesados] en otra kumpañia con la aprobación de la Comisión Nacional de Diálogo”. El argumento central que sustenta esta solicitud se encuentra en la necesidad de lograr un manejo focalizado de organizaciones ante un pueblo que no supera los 5.000 individuos (Cuaderno 1, folios 66 a 70).

c. Estatutos de la Comisión Nacional de Diálogo radicados el 10 de octubre de 2013 ante el Ministerio del Interior por el señor Sandro Cristo (representante de PRORROM). Se define a la Comisión como “el conjunto de representaciones de cada Kumpania que se rige por las normas y procedimientos derivados del sistema jurídico del pueblo Rrom”[35]. En este documento también se señala que cualquier disputa que surja entre miembros de una misma Kumpania o entre personas pertenecientes a diversas Kumpaño, deberá ser resuelto conforme a las reglas de la Kriss Rromaní. De manera específica, se menciona que se han reconocido diez Kumpaño: Envigado, Sahagún, Bogotá, Cúcuta, Girón, San Pelayo,

Sabanalarga, Tolima, Sampues y Pasto.

En lo que respecta a su contenido normativo, se destacan las siguientes disposiciones, en el artículo 3, se dispone que: “La Kumpania o Kumpaño son una expresión de la organización social y tradicional de nuestro pueblo y, por consiguiente, sus transformaciones y reconfiguraciones son parte de nuestra vida social y cultural cotidiana, razón por la cual no dependen, ni pueden depender, de ningún acto administrativo promulgado por el Estado colombiano para que se les reconozca su existencia”. Por su parte, el artículo 5 establece que: “(...) bajo ningún punto de vista [los representantes elegidos por la kumpania] pueden sustituir o remplazar el estatus, la calidad, el liderazgo y el rol que encarnan los Seres Romange. Sin embargo, los representantes también tienen función de Sere Romange”. Más adelante, en el artículo 6 se señala que: “El número de grupos familiares que configuran la kumpania está definido por la cantidad y tamaño de las vitsi o linajes que en ella confluyen, por la extensión y número de los descendientes de los diferentes patrigrupos, por el carácter de las alianzas intraétnicas establecidas, por el tipo de lealtades debidas, y por la movilidad de las familias extensas (...)”. Finalmente, el artículo 36 resalta que: “Sin que ello implique una restricción a su autonomía, la Comisión Nacional de Diálogo se encuentra confederada al Proceso Organizativo del Pueblo Rrom (Gitano) de Colombia (PRORROM), organización nacional que es la única que las acoge” (Cuaderno 1, folios 71 a 78).

d. Petición remitida el 20 de noviembre de 2013 a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, en la que la Kumpaño e Lumnia Katar Le Rom, solicita su reconocimiento e inscripción como Kumpania, en los términos del artículo 8 del Decreto 2957 de 2010. Los documentos que acompañan esta solicitud, como lo dispone el artículo 9 del Decreto en cita, son: (i) el reglamento interno, (ii) el acta de elección de representante y (iii) el listado de asistentes, en donde consta que se convocó a las familias y familiares de Lilio Cristo Gomanovich del Clan Gussó. Por lo demás, también se pide una actualización del censo de población gitana en Bogotá y la expedición de un certificado de pertenencia étnica. (Cuaderno 1, folios 39 a 58).

e. Primera respuesta de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, expedida el 27 de diciembre de 2013, a la solicitud de inscripción formulada por el demandante. Se indica que en el marco del desarrollo de acciones afirmativas, se han registrado nueve Kumpaño, que –por medio de sus representantes–

integran la Comisión Nacional de Diálogo. Igualmente, se señala que se han registrado dos organizaciones Rom que existían a la entrada en vigencia del Decreto 2957 de 2010.

A continuación, se indica que mediante un oficio radicado el 24 de septiembre de 2013, los delegados de la Comisión Nacional de Diálogo le informaron la decisión de no autorizar más registros de Kumpaño, con el fin de evitar fracturas dentro del pueblo gitano e impedir que se pierda el trabajo articulado que se ha venido adelantando en una población que –según el DANE– contaba con 4.867 miembros para el año 2005. Según se afirma, la Comisión radicó el día 10 de octubre de 2013, el acta de la reunión en la que se consagró la anterior decisión. Finalmente, se le indica al demandante que su petición será incluida en la agenda de la próxima reunión de la Comisión (Cuaderno 1, folios 59 y 60).

f. Segunda respuesta a la petición formulada por el demandante, expedida el 13 de enero de 2014 por el Director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior. En esta ocasión, la citada autoridad se niega a emitir los certificados de pertenencia étnica, pues los demandantes figuran en el censo de la organización PRORROM. Además, se reitera que la Comisión Nacional de Diálogo para el Pueblo ROM no autoriza nuevos registros de Kumpaño, conforme al Acta No. 01 de octubre de 2013. Por último, se enfatiza en que el Gobierno Nacional no puede modificar o intervenir de manera directa en los asuntos propios de los pueblos étnicos, razón por la cual sólo puede promover la búsqueda de soluciones que se desarrollen en el marco de los usos y costumbres del pueblo gitano (Cuaderno 1, folios 83 a 85).

g. Oficio remitido el 13 de enero de 2014 por el señor Sandro Cristo, representante legal de PRORROM, al Ministerio del interior. Este documento se titula: “Comisión Nacional de Diálogo, Decreto 2957 de 2010” y destaca –en su contenido– que la familia del demandante se encuentra dentro de los listados de la citada organización y que, por ello, no es posible asignarle una representación propia. También se destaca el escaso número de miembros que tiene la organización que actúa como demandante (Cuaderno 1, folio 38).

h. Copia de un correo electrónico enviado el 14 de enero de 2014 por el demandante a PRORROM, en el que manifiesta el deseo de separarse de dicha organización, previa petición de que sean retirados los miembros de su kumpania del listado censal. De igual manera, se indica que “no se pueden confundir los conflictos internos y/o privados o

personales con los derechos fundamentales de las personas” (Cuaderno 1, folios 86 a 88).

i. Carta radicada el 17 de enero de 2014 por el representante de PRORROM ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. En este documento se indica que “una kumpania es la que se encuentra en todo un territorio[,] en este caso el de Bogotá, y teniendo en cuenta que existen desde hace muchos años dos organizaciones como son PRORROM y UNIÓN ROMANI[,] que según el censo general 2005 arroja una cifra de 523 personas que se autoreconocieron como Rrom, no es pertinente que se reproduzcan para esta población una tercera organización compuesta por 12 personas” (Cuaderno 1, folio 193).

j. Acta No. 2 de la Comisión Nacional de Diálogo, elaborada en la reunión de los días 23 y 24 de enero de 2014, en la que se discute la solicitud del señor David Cristo Barrios de obtener la apertura de un registro y el reconocimiento de una nueva organización. En respuesta, reiterando lo expuesto en los documentos previamente citados, se niega la apertura de otra Kumpania, para evitar el fraccionamiento del proceso organizativo. Por lo demás, se señala que la organización a cargo del accionante no corresponde realmente a una Kumpania, sino que se trata de una familia de composición extensa. (Cuaderno 1, folios 199 a 208).

k. Oficio remitido por PRORROM al Consejo de Estado, luego de proferida la sentencia de segunda instancia, en el cual se informa que realizarán la Kriss Rromaní ordenada en el fallo. También se expone que la familia del demandante no puede erigirse en una kumpanía diferenciada porque su vitsa (linaje o clan) es el mismo de muchos gitanos que habitan en la capital y porque están unidos a ellos por vínculos filiales de parentesco muy estrechos. En su criterio, se trata, simplemente, de una familia extensa (Cuaderno 2, folios 587 a 594).

l. Informe de la Comisión de Diálogo tras la kriss realizada el 19 de julio de 2014, en cumplimiento de la sentencia de segunda instancia. Como Sere Romange de la kumpania de Bogotá, figuran los señores: Ricardo Gómez, Yorgulo Cristo, Tomás Cristo, Daniel Gómez, Oscar Cristo, Sergio Cristo, Julio Francisco Cristo, Jimmy Cristo, Orlando Cristo, Rafael Cristo, Didier Gómez, Arturo Gómez, Juan Gómez, Jorge Cristo, Fernando Cristo y Estevan Cristo.

El informe comienza por cuestionar que el demandante haya acudido a la jurisdicción

constitucional a resolver la controversia y que no haya preferido los conductos propios de la comunidad. El demandante indica que acude a la Kriss para solucionar los problemas que ha tenido con la kumpania de Bogotá. Aun así, muchas de las intervenciones lo acusan de perseguir intereses personales y de atentar contra la integridad del pueblo gitano, en vez de buscar solucionar la controversia según la tradición Rom, ya fuera el divano (etapa previa) o la kriss.

Para adoptar una decisión, cada seré Rromengué y cada representante de kumpania se presenta y da su voto. Lo anterior implica que los miembros masculinos de la Comisión Nacional de Dialogo también participan en la resolución de la controversia. Estos fueron: Sandro Mendoza, Sandro Cristo, Guillermo Mendoza, Gerardo Mendoza, Juan Pablo Ramírez Gómez, Hugo Yancovich, Jaime Gómez, Dayron Gómez, Juan Carlos Gómez y Francisco Cristo.

La decisión adoptada fue que no se abrirá una nueva representación, pues se busca evitar fraccionamientos. Sin embargo, se permitirá que constituyan una fundación y se les brindará el apoyo que requieran. Con todo, el demandante manifiesta que “seguirá en la lucha de tratar de lograr una organización o una Kumpania que espera más adelante sea apoyada”[36]. El informe, que contiene varias frases interpretativas del comportamiento del demandante (como si existiera un narrador), concluye afirmando que si éste “acude nuevamente a la justicia ordinara se está autoexcluyendo de los cánones que se tienen desde el marco de la kriss Rromaní”[37] (Cuaderno 3, folios 1 a 49).

m. Informe del Ministerio del Interior, tras el fallo de segunda instancia, sobre la kriss Rromaní celebrada el 19 de julio de 2014. Un aspecto a destacar del recuento de los hechos que hace la entidad, supone que el demandante solicitó el registro de una nueva kumpania para el Distrito Capital de Bogotá. Informa también que la Comisión Nacional de Diálogo había convocado una sesión para resolver la controversia que debía celebrarse el 22 de mayo de 2014, pero que el señor David Cristo Barrios no acudió a ella y, en cambio, remitió un CD.

A continuación señala que, tras la decisión de segunda instancia, adoptada por el Consejo de Estado, se llevó a cabo la Kriss Rromaní. En ella participaron los delegados de la Comisión Nacional de Diálogo para el Pueblo Rom, el señor Cristo Barrios, los miembros

varones de su familia, los Seré Romenge convocados por la kumpania de Bogotá, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, y la Defensoría del Pueblo. Sostiene que pocas intervenciones se realizaron en español.

Luego de agotada la etapa deliberativa, se profirió el veredicto dirigido a la kumpañy de Bogotá y a los mayores, en el que se decidió que no se abrirán más registros. Respecto de esta determinación, según se expone, el actor manifestó su inconformidad, pues no se derivó ni fue fruto de un acuerdo. (Cuaderno 4, folios 1 a 15).

n. CD que contiene la Kriss Rromaní celebrada el 19 de julio de 2014. Consta de dos partes, en la primera, a partir del minuto 30, Sandro Cristo, representante de PRORROM, manifiesta que la demanda fue instaurada contra todos los representantes de la Comisión. Solicita, en el minuto 31, que se mire el CD enviado por el demandante y cuestiona que así se adelante una Kriss, entre otras razones, porque intervienen mujeres y porque no es estrictamente oral. A partir del minuto 41, el demandante toma la palabra, pero habla en el idioma propio de su comunidad. A la hora y 21 minutos, se decide que no se verá el video. A partir de la hora y 27 minutos, el representante de PRORROM indica que puede apoyar la apertura de una fundación en la Cámara de Comercio, pero que la kumpania corresponde a toda Bogotá, así existan dos organizaciones que hagan parte de ella. Además, insiste en que no se pueden abrir nuevas kumpañy, pues se fragmentaría el pueblo y sería difícil coordinar con el Estado.

En la segunda parte, a partir del minuto 2, casi se disuelve la reunión, entre gritos, al no llegar a un acuerdo. En el minuto 16, el representante de PRORROM toma la palabra y enfatiza que apoyará cualquier organización que quieran abrir, sin embargo, no se pueden permitir nuevas kumpañy ante el Ministerio del Interior. Pide que levanten la mano los que estén de acuerdo con la negativa. En el minuto 23, Elquin Mendoza, quien viene de la kumpani de Sahagún (Córdoba), toma la palabra y pide que todos los gitanos en el recinto se presenten y manifiesten si están o no de acuerdo con crear nuevas kumpañy. Él vota que no. Luego el señor Sandro Cristo de PRORROM también se opone. A partir del minuto 31, y luego de otra discusión, Alfonso Gómez -de Unión Romaní- asume la palabra y explica que se trata de un conflicto familiar que se está solucionando.

A partir del minuto 50 se reanudan las votaciones. El representante del Tolima, Juan Pablo

Ramírez Gómez, está de acuerdo en que no se abran más registros. Por su parte, el representante de Sampuez, también se opone. Luego habla el representante de Envigado, Jaime Gómez, quien también rechaza la apertura de nuevas organizaciones. A continuación, toma la palabra el representante de Nariño, Hugo Yancovich, quien también pide que no se abran nuevas representaciones. En el minuto 52, habla Dayron Gómez, quien representa a la kumpania de Girón y que también rechaza tal apertura. Lo mismo hace a la hora y 2 minutos el representante de Cúcuta de nombre Toca. A la hora, 7 minutos y 52 segundos, convocan al demandante y a los miembros varones de su familia para informarle sobre la decisión de la Kriss. Es Toca quien le cuenta el veredicto. El argumento central es que se busca evitar que el pueblo se fraccione en muchas representaciones. Por lo demás, también se hace referencia a un “decreto” que avala dicha limitación y que se hizo sin el interés de afectar negativamente a alguien. Al margen de lo anterior, se enfatiza en que todo el pueblo estará dispuesto a apoyar al demandante y a su familia en todo lo que necesiten. Sin embargo, la decisión de la Kriss ha de respetarse. Por último, el actor toma la palabra a la hora, 19 minutos y 36 segundos. Agradece, pero indica que no hubo acuerdo y que se trata de una decisión de la Comisión Nacional de Diálogo. Señala también que no habrá más demandas, pero que seguirá intentando fundar una organización o kumpania (Cuaderno 1, folio 191).

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política. El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 22 de septiembre de 2014, proferido por la Sala de Selección número Nueve.

3.2. Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

3.2.1. El 20 de noviembre de 2013, el señor David Cristo Barrios –miembro del pueblo Romo Gitano– solicitó a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior, la inscripción de una organización por él fundada en el registro de las kumpaños que lleva dicha entidad[38].

La citada solicitud fue negada por la Dirección previamente mencionada[39], al sustentar que las kumpaňy existentes y reconocidas por el Estado, le pidieron –el 23 de septiembre de 2013– abstenerse de efectuar más inscripciones, con el fin de guardar y proteger la integridad del pueblo gitano, pues el proceso organizacional podría verse fraccionado al existir demasiados representantes para un colectivo que no supera las 5.000 personas. Luego, el 10 de octubre del año en cita, se radicó ante el Ministerio un Acta que modificó los estatutos de la Comisión Nacional de Diálogo, en cuyos considerandos se evocaba la necesidad de evitar nuevos registros[40].

Los días 23 y 24 de enero de 2014, tras una solicitud del demandante, fue discutida entre las kumpaňy y las organizaciones de gitanos existentes (PRORROM y Unión Romaní), la petición de inscripción como kumpania de la organización por él representada. Sin embargo, dicha solicitud fue negada con el argumento previamente expuesto, consistente en evitar un posible fraccionamiento del proceso organizativo adelantado.

A juicio del demandante, la negativa de inscripción de su organización como una kumpania trasgrede sus derechos fundamentales al debido proceso y a la libertad de asociación, al igual que desconoce el principio de diversidad étnica. Por lo demás, considera que las Kumpaňy registradas –pertenecientes a la Comisión Nacional de Diálogo– atentan contra tales bienes, al no aceptar nuevos registros e imponer su decisión. Finalmente, al no efectuar el registro conforme con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 2957 de 2010[41], el actor encuentra que la aludida Dirección desconoce el citado derecho al debido proceso y le reconoce a las kumpaňy registradas una competencia que no ostentan.

La autoridad judicial de primera instancia declaró improcedente el amparo solicitado, al considerar que eran las autoridades gitanas –a través de su tribunal tradicional (Kriss)[42]– las que debían solventar el asunto, ya que se trataba de un conflicto interno propio de un grupo étnico. Por su parte, el ad quem consideró que ante la falta de claridad sobre si el asunto había sido o no sometido a tal justicia especial, debía disponer su realización, en respeto del principio de diversidad étnica. Tras el fallo de segunda instancia, dicha Kriss Rromaní se llevó a cabo el 19 de julio de 2014[43]. En ella, como se expuso en el acápite de antecedentes, los Seré Rromengué[44] resolvieron negar la práctica de un nuevo registro[45].

3.2.2. A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela, de las decisiones adoptadas en las respectivas instancias judiciales y conforme al material probatorio que consta con la presente actuación, le corresponde a la Corte determinar, en primer lugar, si la decisión proferida por la autoridad judicial de segunda instancia se pronunció sobre la totalidad del conflicto puesto a consideración, pues a partir de lo resuelto en dicha instancia, a través de sus autoridades tradicionales, el pueblo gitano se reunió el día 19 de julio de 2014 y realizó una Kriss Rromani, en la que debatió y tomó una determinación respecto de la realización de nuevos registros.

De esta manera, en caso de que dicha decisión haya abordado la situación planteada y agotado el objeto de la controversia, la Sala podría limitarse a confirmar el fallo de segunda instancia, cuya orden ya se habría materializado. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, en el que se señala que las decisiones de revisión que no modifiquen o revoquen las decisiones de instancia podrán ser brevemente justificadas[46].

Por el contrario, en segundo lugar, de no predicarse tal situación –es decir, siempre que la decisión de segunda instancia no haya agotado el conflicto en su totalidad–, la Sala deberá esclarecer si los derechos fundamentales invocados por el accionante y sus representados fueron trasgredidos, al no haberse efectuado el registro de su organización como una nueva kumpania. En tal caso, la conducta sería imputable a la Dirección de Asuntos indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, a partir de la adopción de una decisión cuyo sustento se encuentra en la oponibilidad al demandante de la limitación realizada por las Kumpañy existentes y reconocidas por el Estado.

Con fundamento en lo anterior, se procederá entonces al examen del primer problema jurídico planteado, relacionado –como ya se dijo– con el agotamiento analítico de la totalidad del conflicto sometido a decisión del juez de tutela, por parte de la autoridad judicial de segunda instancia.

3.3. Cuestión previa: inexistencia del agotamiento del conflicto

3.3.1. El inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política establece, con diametral claridad, la necesidad de que exista una actuación o una omisión de cualquier autoridad pública o excepcionalmente de particulares, que tenga la entidad de vulnerar o amenazar

un derecho fundamental, para que el asunto pueda ser resuelto por el juez de tutela. Esta situación constituye el núcleo u objeto de la controversia constitucional y sobre ella es que la autoridad judicial ejerce su competencia.

3.3.2. En el asunto bajo examen, es preciso recordar que el juez de segunda instancia consideró que la falta de claridad sobre la realización de una Kriss Rromani, daba lugar a la existencia de una omisión que debía ser reparada mediante su celebración, con miras a preservar el principio de diversidad étnica. En cumplimiento de dicha decisión, se adelantó la Kriss Rromani en la ciudad de Bogotá el 19 de julio del 2014, de donde surge como cuestión a resolver, si con ello se abordó y solucionó la situación que –según el demandante– trasgredió sus derechos fundamentales, al igual que los de los miembros de su organización.

Desde esta perspectiva, la ejecución del fallo en cuestión, le impone a esta Sala de Revisión la obligación de examinar si se presenta un agotamiento del conflicto, pues no cabe duda de que la intervención de las citadas autoridades tradicionales del pueblo Rom, incide en la presente acción y en el asunto que habrá de abordar este Tribunal. Sin embargo, dicha circunstancia bajo ninguna lógica implica que la Corte desconozca la validez y aplicabilidad de la decisión adoptada por el sistema jurídico interno del pueblo gitano (kriss Romani), ya que simplemente se trata de un análisis necesario en atención a los presupuestos formales de la acción de tutela y a los ámbitos que se abordarían en esta providencia.

3.3.3. Con fundamento en lo anterior, a juicio de esta Sala de Revisión, en el caso bajo examen, no se abordó la totalidad del conflicto planteado, pues con la decisión de segunda instancia, que conllevó la intervención del tribunal tradicional, no se zanjó de forma integral la disputa relacionada con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. En efecto, en su decisión, el ad quem analizó la posible ausencia de resolución de una controversia a través de las instituciones tradicionales gitanas, situación que ordenó superar al decretar que fuera convocada la Kriss Rromani, que a su vez resolvió de forma exclusiva la disputa generada a partir de la decisión de las autoridades del pueblo gitano de no permitir la inscripción de nuevas kumpaňy, entre ellas, la organización fundada por el demandante.

No obstante, no se abordaron dos asuntos que han de ser tratados y que el actor alega en

su demanda como constitutivos de la trasgresión de sus derechos fundamentales, a saber: (i) la oponibilidad de dicha forma de solución de controversias al accionante y a sus representados para limitar la posibilidad de que su organización sea incluida en el registro de kumpaño; así como (ii) la validez de la decisión adoptada por la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas de no proceder al citado registro, con base en la solicitud formulada el día 23 de septiembre de 2013 por las kumpaño existentes y registradas en el país, y ratificada mediante Acta del 10 de octubre del año en cita.

Lo expuesto plantea entonces la necesidad de resolver el segundo problema jurídico en sus dos dimensiones, esto es, (a) si la Dirección mencionada, al abstenerse de efectuar el registro, desconoció los derechos fundamentales de asociación, diversidad étnica y debido proceso invocados en la demanda, básicamente por la consideración (b) de que encontró que la decisión de las kumpaño le era oponible al actor y a sus representados.

Para dar respuesta al aludido cuestionamiento, esta Sala de Revisión reiterará la jurisprudencia de esta Corporación –con un enfoque diferencial debido a las particularidades del pueblo Rom[47]– atinente al principio de pluralismo y diversidad cultural, y abordará ciertos elementos esenciales para resolver este asunto, como lo son: (i) la autonomía y el autogobierno como una de sus manifestaciones; (ii) las tensiones y principios de armonización en el ejercicio de dicha autonomía y sus límites constitucionales; (iii) los parámetros de interpretación de las normas nacionales que incidan en ella; y (iv) la aplicabilidad de los criterios de autonomía y autogobierno a la Kriss Romani. Finalmente, (v) se abordará el asunto objeto de estudio.

3.4. El principio de pluralismo y diversidad cultural: la autonomía y el autogobierno como una de sus manifestaciones; las tensiones y principios de armonización en el ejercicio de dicha autonomía y sus límites constitucionales; los parámetros de interpretación de las normas nacionales que incidan en ella; y (iv) la aplicabilidad de los criterios de autonomía y autogobierno a la Kriss Romani

3.4.1. Fruto de un cambio de paradigma a nivel internacional y nacional, según el cual el proceso de asimilación debía ser superado por una visión que tuviera a la diversidad como un bien a resguardar; la Constitución de 1991 reconoce las diferentes culturas que se hallan en el territorio colombiano, como una riqueza a proteger y promover. En efecto, existe un

interés claramente definido dentro de los parámetros del Texto Superior, dirigido a que las culturas étnicas que integran la nacionalidad colombiana sobrevivan, se desarrollen, sean reconocidas, apoyadas y protegidas por el Estado[48]. Por esta razón, incluso en el artículo 1º de la Constitución, se contempla al pluralismo como uno de los principios fundamentales de nuestro Estado[49].

A su turno, a nivel internacional, una manifestación de ese cambio de paradigma se observa en el Preámbulo del Convenio 169 de la OIT[50], conforme al cual “(...) la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo[,] hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”.

Siguiendo estos mandatos, en sentencias como la Sentencia C-030 de 2008[51], esta Corporación ha expuesto que: “(...) el Convenio 169 de la OIT fue adoptado con base en una nueva aproximación a la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo, conforme a la cual era preciso eliminar la orientación hacia la asimilación que se había venido manejando, para, en su lugar, asentar el principio conforme al cual las estructuras y formas de vida de los pueblos indígenas y tribales son permanentes y perdurables, y la comunidad internacional tiene interés en que el valor intrínseco de sus culturas sea salvaguardado”.

3.4.2. De estos postulados se deriva el denominado principio de diversidad étnica y cultural, que proyecta en el plano jurídico el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, a través de la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y de sistemas de comprensión del mundo. De él surge el objetivo de adecuar el derecho a las realidades sociales, con el propósito de satisfacer las exigencias de aquellos grupos que –por disímiles cuestiones– se identifican como diferentes, respondiendo de esta manera a las reivindicaciones de reconocimiento de las comunidades que tradicionalmente han sido excluidas por la sociedad, a pesar de aportar un importante legado a la cultura colombiana.

Lo anterior ha sido expuesto por la jurisprudencia de esta Corporación, entre otras, en la sentencia T-514 de 2009[52], al señalar que: “(...) el Estado se descubre como un conjunto

de grupos sociales culturalmente diferentes, que valora positivamente esa diferencia y la considera un bien susceptible de protección constitucional”.

3.4.3. En su jurisprudencia, la Corte se ha servido en múltiples casos del principio de diversidad étnica y cultural para resolver cuestiones sometidas a su conocimiento[53]. Para los efectos de esta sentencia, resulta relevante resaltar que el anotado principio brinda la posibilidad de otorgarles a las comunidades étnicas un estatus jurídico especial consecuente con sus valores culturales. Así, por ejemplo, la Constitución consagra la existencia de una jurisdicción especial para los pueblos indígenas (CP art. 246); el derecho de estos últimos de gobernarse por sus propias autoridades según sus usos y costumbres (CP art. 330); el derecho de propiedad en resguardos y en tierras colectivas (CP arts. 63, 329 y 55 transitorio) y la consagración de un régimen especial de representación en el Congreso de la República para los grupos étnicos (CP arts. 171 y 176).

3.4.3.1. Este estatus jurídico especial, ligado tanto a la sobrevivencia de dichos pueblos, como a los deberes de protección que se le imponen al Estado, se manifiesta en un conjunto de derechos de los cuales son titulares las comunidades y sus miembros, en respuesta al deber de conservación de la diversidad consagrado en el texto constitucional. En este sentido, en la Sentencia SU-510 de 1998[54], reiterando la jurisprudencia sobre la materia, y en concreto al referirse a las comunidades indígenas, este Tribunal indicó lo siguiente:

“[La] Corte ha considerado que las comunidades indígenas, como tales, son sujetos de derechos fundamentales. En este sentido, la Corporación ha manifestado que “[e]l reconocimiento exclusivo de derechos fundamentales al individuo, con prescindencia de concepciones diferentes como aquellas que no admiten una perspectiva individualista de la persona humana, es contrario a los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica y cultural y protección de la riqueza cultural.[55]

A este respecto, la jurisprudencia ha precisado que los derechos de las comunidades indígenas no deben ser confundidos con los derechos colectivos de otros grupos humanos. Ciertamente, cada comunidad indígena es un verdadero sujeto colectivo y no una sumatoria de individuos particulares que comparten una serie de derechos o intereses difusos (C.P., artículo 88).[56]

Con base en la anterior doctrina, la Corte ha señalado que los derechos fundamentales de

los cuales son titulares las comunidades indígenas son, básicamente, el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (C.P., artículo 11); el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no sólo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (C.P., artículos 1º y 7º) sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (C.P., artículo 12); el derecho a la propiedad colectiva (C.P., artículos 58, 63 y 329); y, el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios.[57]”

3.4.3.2. Para los efectos de esta sentencia, la Sala se detendrá en el examen de los derechos a la subsistencia e integridad, que –entre otras– se garantizan por medio de la autonomía y el autogobierno que la propia Constitución les otorga a las comunidades étnicas[58] y que, a su vez, en cumplimiento de su faceta de obligación, se constituye en un mandato de autodeterminación que ha de ser promovido y respetado por el Estado, dentro de ciertos parámetros mínimos que obedecen a la unidad de la República[59]. Como expresión de lo anterior, se incluye la posibilidad de disponer sobre sus instituciones y autoridades de gobierno, así como el derecho de guiarse por sus propias normas, costumbres, opciones de desarrollo, visión del mundo y proyectos de vida.

(i) La autonomía y el autogobierno, como manifestaciones de los derechos a la subsistencia e integridad de las comunidades étnicas

La autonomía y el autogobierno genéricamente considerados como un mandato de autodeterminación han sido objeto de un amplio desarrollo en la jurisprudencia constitucional. Al respecto, se ha señalado que su campo de aplicación se desenvuelve en tres ámbitos. Dos de ellos que se relacionan con la participación de las comunidades y el tercero con el autogobierno. En la Sentencia T-693 de 2011[60], reiterando precedentes sobre la materia, se expuso lo siguiente:

“En el ámbito externo, el respeto por la autonomía de las comunidades indígenas exige reconocer el derecho de tales grupos, a participar en las decisiones que los afectan. Ese reconocimiento supone que en las relaciones entre estos pueblos y el Estado, la consulta previa a las comunidades indígenas juega un rol necesario en los términos previamente enunciados, para asegurar que las aspiraciones culturales, espirituales y políticas de los pueblos indígenas sean consideradas en el ejercicio de las demás atribuciones y

competencias de la Administración. Por lo tanto, estos pueblos tienen el derecho a ser consultados previamente con relación a las decisiones que los afecten, en los términos que determine la Constitución y la ley. Un segundo ámbito de protección, también externo, tiene que ver con la participación política de estas comunidades, en la esfera de representación nacional en el Congreso. Así, las comunidades indígenas tienen el derecho de participar en la circunscripción especial electoral prevista para ellas, de acuerdo con la Constitución. (...)

Finalmente, existe un tercer ámbito de reconocimiento a la autonomía de estas comunidades que es de orden interno, y que está relacionado con las formas de autogobierno y de autodeterminación de las reglas jurídicas al interior de los pueblos indígenas. Ello supone el derecho de las comunidades, (i) a decidir su forma de gobierno (CP art. 330); (ii) el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (C.P. art. 246) y (iii) el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios, con los límites que señale la Constitución y la ley. La autonomía política y jurídica, relacionada de este modo con una autogestión territorial, actúa así como un instrumento de reafirmación de la identidad de las comunidades indígenas, las cuales, mediante el ejercicio de sus prácticas tradicionales, avanzan en el fortalecimiento de sus autoridades internas y en el auto-reconocimiento de sus espacios de expresión colectiva”.

(ii) Las tensiones y principios de armonización de la autonomía y el autogobierno, ante la existencia de límites constitucionales

3.4.4. A pesar de que el Texto Superior aboga por la realización del mandato de autodeterminación de las comunidades étnicas, en un contexto vinculado con el desarrollo del principio democrático del pluralismo, ello no significa que el modelo constitucional acepte un multiculturalismo ilimitado. Por el contrario, la propia Carta establece unos elementos que delimitan el ámbito bajo el cual ha de desplegarse el mandato de autonomía, pues no hay que olvidar que si bien el pluralismo y la diversidad son características del Estado Social de Derecho Colombiano, lo es también su organización unitaria[61]. De lo anterior se encuentran varios ejemplos normativos. Así, por una parte, el artículo 330, contempla que el autogobierno se ejercerá “De conformidad con la Constitución y las leyes (...); y por la otra, en tratándose de la jurisdicción propia, ella se

desarrollará “(...) de conformidad con sus (...) normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República”[62].

Ahora bien, la sujeción que se prevé en la Constitución y que obedece a la proscripción de un multiculturalismo ilimitado, no puede conducir a una imposición integral de todas las normas existentes en el ordenamiento jurídico colombiano a las comunidades étnicas, pues de ser así su autonomía y autogobierno no podría desarrollarse. Asunto que, como es obvio, iría en contravía del principio de diversidad étnica y cultural, que –como se ha dicho– promueve el desarrollo de estos grupos humanos, en un contexto acorde con el mandato de pluralismo y con la prohibición de asimilación que se origina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha resaltado la necesidad de lograr un equilibrio entre un universalismo extremo que desconozca la diversidad inmanente en la nacionalidad colombiana y un relativismo cultural irrestricto que también repugne los valores inmanentes de la Constitución. En efecto, en la citada SU-510 de 1998, se expuso que:

“[Esta] Corporación ha considerado que, frente a la disyuntiva antes anotada, la Carta Política colombiana ha preferido una posición intermedia, toda vez que no opta por un universalismo extremo, pero tampoco se inclina por un relativismo cultural incondicional. Según la Corte, ‘sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural’[63], afirmación que traduce el hecho de que la diversidad étnica y cultural (C.P., artículo 7º), como principio general, sólo podrá ser limitada cuando su ejercicio desconozca normas constitucionales o legales de mayor entidad que el principio que se pretende restringir (C.P., artículos 246 y 330).

En efecto, el respeto por el carácter normativo de la Constitución (C.P., artículo 4º) y la naturaleza principal de la diversidad étnica y cultural, implican que no cualquier norma constitucional o legal puede prevalecer sobre esta última,[64] como quiera que sólo aquellas disposiciones que se funden en un principio de valor superior al de la diversidad étnica y cultural pueden imponerse a éste.[65] En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, aunque el Texto Superior se refiere en términos genéricos a la Constitución y a la ley como límites a la jurisdicción indígena, ‘resulta claro que no puede tratarse de todas las normas

constitucionales y legales; de lo contrario, el reconocimiento a la diversidad cultural no tendría más que un significado retórico. La determinación del texto constitucional tendrá que consultar entonces el principio de maximización de la autonomía.’[66] (...)’[67].

3.4.4.1. De lo anterior surge la necesidad de determinar cuáles son los límites que pueden restringir -debido a su entidad- el ejercicio de tan preciado mandato, como lo es la diversidad étnica y cultural, ya que la efectividad de los derechos de estas comunidades se vería en peligro, de permitir que cualquier norma de menor jerarquía se hiciera prevalecer frente a este principio constitucional.

Sobre este punto, en la precitada sentencia, se indicó que dichos confines obedecen “a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre”[68] y frente a lo cual es posible constatar la existencia de una aquiescencia transcultural. En este sentido, en la sentencia reiterada, se indicó que: “(...) tales bienes están constituidos por el derecho a la vida (C.P., artículo 11), por las prohibiciones de la tortura (C.P., artículo 12) y la esclavitud (C.P., artículo 17) y por [la] legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas (C.P., artículo 29). [Ya que,] como lo ha manifestado la Corte, (1) sobre estos derechos existe verdadero consenso intercultural; (2) los anotados derechos pertenecen al grupo de derechos intangibles que reconocen todos los tratados internacionales de derechos humanos y que no pueden ser suspendidos ni siquiera en situaciones de conflicto armado (Pacto de Derechos Civiles y Políticos [Ley 74 de 1968], artículo 4-1 y 2; Convención Americana de Derechos Humanos [Ley 16 de 1972], artículo 27-1 y 2; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes [Ley 78 de 1986], artículo 2-2; Convenios de Ginebra [Ley 5 de 1960], artículo 3º; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15-1 y 2); y, (3) con relación al derecho a la legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas, el artículo 246 de la Constitución hace expresa referencia a que el juzgamiento se hará conforme a las ‘normas y procedimientos’ de la comunidad indígena, lo cual supone la preexistencia de los mismos respecto del juzgamiento de las conductas”.

Adicionalmente, se estableció que también puede limitarse la autonomía de las comunidades étnicas o pueblos tribales, cuando la restricción se encuentre dirigida “a evitar la realización o consumación de actos arbitrarios que lesionen gravemente la dignidad humana al afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los

miembros de la comunidad”, sin que ello pueda significar la adopción de lógicas de asimilación cultural, las cuales, como se ha dicho, están proscritas a nivel nacional e internacional.

3.4.4.2. La forma como operan estos límites implica la necesidad de analizar cada caso en concreto, según las especificidades que se presenten[69]. No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha reseñado unos parámetros que sirven de guía, los cuales se fundan en el axioma previamente mencionado, a decir del cual, la diversidad étnica y cultural sólo puede ser limitada por normas fundadas en principios de mayor entidad[70].

Dichos parámetros, según la Sentencia T-514 de 2009[71], son tres: (a) el principio de maximización de la autonomía de las comunidades, que también puede comprenderse como el de minimización de las restricciones a su autonomía; (b) en tratándose de conflictos internos, el principio de mayor autonomía para las decisiones; y (c) el principio, conforme al cual, a mayor conservación de la identidad cultural, habrá también una mayor autonomía de la comunidad. Ahora bien, la Sala resalta la comprensión dada en la citada sentencia, en lo que tiene que ver con el grado de entendimiento y aproximación que existe respecto de un asunto desde la visión de la sociedad mayoritaria y a partir de la perspectiva del grupo étnico. En estos casos, por regla general, la traducción del asunto también debe estar dirigida por el principio de maximización de la autonomía. Lo anterior, como se verá más adelante, resulta relevante porque incide en los parámetros que revisten la interpretación de normas nacionales que han de armonizarse con el derecho de autogobierno étnico.

En lo que respecta al citado principio de maximización, en la sentencia en cita, se señaló que:

“[El] Principio de ‘maximización de la autonomía de las comunidades indígenas’ (o bien, de ‘minimización de las restricciones a su autonomía’)[72]: de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, solo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas, cuando estas (i) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y (ii) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa, para la autonomía de las comunidades étnicas[73]. La evaluación sobre la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad[74].

[El] Principio de 'mayor autonomía para la decisión de conflictos internos': de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes, debido a que en el segundo caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión[75].

[El] Principio 'a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía'.

Este principio tuvo su primera formulación en la sentencia T-254 de 1994, en los siguientes términos:

'La realidad colombiana muestra que las numerosas comunidades indígenas existentes en el territorio nacional han sufrido una mayor o menor destrucción de su cultura por efecto del sometimiento al orden colonial y posterior integración a la 'vida civilizada' (Ley 89 de 1890), debilitándose la capacidad de coerción social de las autoridades de algunos pueblos indígenas sobre sus miembros. La necesidad de un marco normativo objetivo que garantice seguridad jurídica y estabilidad social dentro de estas colectividades, hace indispensable distinguir entre los grupos que conservan sus usos y costumbres -los que deben ser, en principio, respetados-, de aquellos que no los conservan, y deben, por lo tanto, regirse en mayor grado por las leyes de la República, ya que repugna al orden constitucional y legal el que una persona pueda quedar relegada a los extramuros del derecho por efecto de una imprecisa o inexistente delimitación de la normatividad llamada a regular sus derechos y obligaciones'.

La Sala estima necesario efectuar algunas precisiones sobre este principio, por su relevancia para la solución del problema jurídico planteado.

La formulación efectuada por la Corte en el fallo T-254 de 1994 se compone de dos partes: en la primera, se describe la historia y la realidad social que han enfrentado los pueblos indígenas, que 'sometidos por el orden colonial' o a partir del enfoque de 'integración a la civilidad' tienen actualmente distintos grados de conservación de sus tradiciones. La segunda parte, parece efectuar consideraciones normativas: deber [de los grupos que no conservan sus tradiciones] de regirse en mayor grado por las leyes de la república, como garantía a la seguridad jurídica y para que los miembros de la comunidad no se encuentren en la incertidumbre sobre sus derechos y deberes por la inexistencia de normatividad.

A juicio de esta sala, la segunda parte de la formulación debe entenderse como una constatación descriptiva y no como un precepto normativo, pues es claro que la pérdida de ciertos aspectos de la cultura tradicional, usos y costumbres, modos de producción, formas de relacionarse con el ambiente, visiones religiosas por parte de una comunidad indígena, no puede servir de fundamento para disminuir su capacidad de decidir autónomamente sobre sus asuntos[76]. Esa posibilidad sería incompatible con los principios constitucionales de no discriminación e igual respeto por la dignidad de todas las culturas.

La decisión de una comunidad indígena, con un grado escaso de conservación de sus tradiciones, en el sentido de iniciar un proceso de recuperación cultural debe ser respetada, de la misma forma y en el mismo grado que la decisión de otra comunidad, con alta conservación de sus tradiciones, de incorporar formas sociales propias de la cultura mayoritaria[77]”.

(iii) Parámetros de interpretación de normas nacionales que incidan en la autonomía y el autogobierno étnico

3.4.5. Los parámetros de armonización previamente expuestos, parten todos de la comprensión de que la sobrevivencia, integridad y promoción de los grupos étnicos depende en gran parte del ejercicio de su autonomía, cuya incidencia juega un rol determinante en la resolución del asunto objeto de revisión, pues se relaciona con el alcance de la interpretación que las autoridades públicas pueden darle a las normas que guardan conexión con la manifestación del principio de diversidad étnica y cultural.

En efecto, como se ha insistido, el sistema constitucional se opone a la imposición de hermenéuticas que sean una manifestación del proceso de asimilación y, por el contrario, propugna por la existencia de un diálogo transcultural en la interpretación y aplicación de dichas disposiciones. Por esta razón, resulta permitente traer a colación la lectura efectuada en la Sentencia T-514 de 2009[78], sobre el principio de la mayor conservación de la identidad, mayor autonomía.

Según se infiere de tal formulación, cuando sea necesario proceder a realizar la exégesis de una norma nacional de la cual depende en gran medida la conservación de las instituciones de un grupo étnico, por regla general, se deberá preferir aquella interpretación que bajo la

lógica de consensos permita preservar la autonomía, fortalecer el pluralismo y –sin desconocer los límites que surgen de principios de mayor entidad, en el contexto de adopción de medidas alternativas menos gravosas– empoderar a las autoridades autóctonas garantes, en gran parte, del ejercicio de la coerción social de sus miembros.

De donde resulta que necesariamente se excluyen las interpretaciones que impongan una cosmovisión y, por el contrario, se busque más un diálogo intercultural entre iguales que propugne, como lo ordena la Constitución, por la comprensión y el mutuo respeto. Esta lectura sobre la materia que responde al principio de a mayor conservación de la identidad, mayor autonomía, es especialmente trascendente cuando se trata de grupos que se encuentran en un proceso de recuperación de sus tradiciones.

3.4.5.1. La regla expuesta tiene asidero en al menos dos elementos que, a partir de una interpretación sistemática, resaltan del Convenio 169 de la OIT: (i) la coordinación entre autoridades estatales y étnicas, y (ii) el respeto mutuo entre ambas culturas, que parte del reconocimiento de las diversas prácticas y valores, su incentivo, guarda y promoción. En cuanto al primero, el artículo 2 del Convenio en cita contempla que: “(...) Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”[79]. En el mismo sentido, el artículo 33 establece que: “La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones. // Tales programas deberán incluir: (a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio; [y] (b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados”.

En cuanto al segundo elemento, esto es, el respeto mutuo, varias disposiciones del mencionado convenio de la OIT, desarrollan el respeto y consideración que a las instituciones propias de dichas comunidades el Estado les debe prodigar[80]. Así, el literal a) del artículo 5 dispone que: “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas

sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”; mientras que el literal b) del mismo artículo contempla que en la aplicación del Convenio “(b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos (...)”. Finalmente, el artículo 8 establece que: “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”[81].

3.4.5.2. La coordinación entre las autoridades estatales y étnicas, y el respeto mutuo entre ambas culturas, también fue contemplado por el Constituyente de 1991. De esta manera, por ejemplo, el artículo 330 de la Carta (numerales 2 y 7) utiliza el término armonía para referirse a la manera en que los Consejos indígenas deberán elaborar las políticas, planes y programas de desarrollo dentro de su territorio, teniendo en cuenta como parámetro ineludible lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, la norma en cita dispone que: “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) 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”[82].

A su turno, el numeral 7 de la disposición mencionada describe como una función de estos Consejos la colaboración que ha de existir con el Gobierno Nacional para la guarda del orden público, en los siguientes términos: “Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional”. En este mismo sentido, el inciso primero del artículo 246, en tratándose de las jurisdicciones especiales, refiere que: “(...) La ley establecerá las formas de coordinación (...) con el sistema judicial nacional”. Por último, un ejemplo del respeto mutuo, se encuentra en el inciso 5 del artículo 68, cuando se señala que: “[Los] integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural”.

3.4.5.3. Finalmente, no sobra señalar que la jurisprudencia de este Tribunal también ha desarrollado dichos parámetros de coordinación y respeto mutuo que deben incidir en la hermenéutica de las disposiciones nacionales que, como se verá en la resolución del caso

concreto, hallan una manifestación en las normas del Decreto 2957 de 2010[83].

Precisamente, en la citada T-514 de 2009, al momento de referirse a las posibles tensiones existentes entre el principio de diversidad étnica y cultural, y otros principios de mayor entidad, la Corte enfatizó que, cuando quiera que sea necesaria una armonización de la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas con el principio de unidad nacional, deberá optarse por “una adecuada delimitación entre los espacios de decisión del nivel nacional y los propios de los pueblos originarios, así como [por] el establecimiento de mecanismos de coordinación y concurrencia entre ellos”[84].

Por su parte, en lo atinente al respeto mutuo, esta Corporación consideró que la guarda del principio de diversidad étnica y cultural pasa también por la comprensión de todas las autoridades públicas, de que su intervención frente ciertos ámbitos de los conflictos internos, puede llegar a ser nociva, por lo que debe ser cuidadosa de guardar el principio de minimización de las restricciones. De esta forma,

“(…) si bien debe reconocerse que en determinadas circunstancias los derechos fundamentales individuales pueden imponer límites a los derechos de las comunidades, debe tenerse presente también que la Corte Constitucional considera que existen ámbitos de la autonomía en los que la intervención externa es especialmente nociva y, en consecuencia, lo más indicado por parte del juez constitucional es promover el diálogo interno de la comunidad para que los conflictos sean resueltos en el marco de su cosmovisión, normas, usos y costumbres.

Este aspecto fue puesto de relieve recientemente por la Corte en la Sentencia T-1253 de 2008. En este fallo, referente a problemas internos para la elección del cabildo del resguardo de potrerito, en Coyaima, Tolima, la Corte consideró que una decisión del juez de tutela podría tener efectos negativos irreversibles, al cerrar la posibilidad de diálogo entre las facciones de la comunidad en disputa, mediante la imposición de una solución ajena al derecho propio de la comunidad[85].”[86]

(iv) Aplicabilidad de los criterios de autonomía y autogobierno a la Kriss Romani, en atención al principio de diversidad étnica y cultural

3.4.6. Como se señaló en las consideraciones precedentes y dentro de los márgenes

constitucionales que lo delimitan, el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos étnicos, como lo es el gitano, comprende el ejercicio –entre otros aspectos– del poder correspondiente a las autoridades tradicionales frente al cumplimiento de un sistema jurídico propio, de lo que se deriva, en caso de ser necesario, el despliegue de un poder coercitivo por parte de dichas autoridades.

En este sentido, en la citada sentencia C-359 de 2013[87], se hizo referencia a un conjunto de elementos que diferencian al pueblo gitano del resto de culturas existentes en Colombia y que se denomina zakono o rrompinen, el cual se aprecia, entre otros, en las siguientes características:

- “a. La pertenencia al grupo es por nacimiento, por lo que no constituye una opción individual o colectiva, ni un estilo de vida.
- b. Tradición nómada y reconversión en nuevas maneras de itinerar. Más allá del hecho físico de desplazarse de un lugar a otro, el nomadismo refiere fundamentalmente a una concepción mental, que identifica movilidad con bienestar, entre otras cosas.
- c. Una conciencia histórica sui generis fundada en el saber del eterno presente; una lengua propia (rromanes o shib romaní)[88]; organización social basada en grupos de parentesco o patrigrupos, patrilineales y patrilocales; articulación del sistema social por linajes patrilineales (vitsi) dispersos, independientes y autónomos[89]; autoridades e instituciones propias (seré Rromenge-jefes de familia, la Kriss o tribunal conformado por los será Rromenge y la Krisnitoya de mayor prestigio que presiden).
- d. Idea de un origen común (real o simbólico) y una historia compartida, marcada por las persecuciones a las que ha sido sometido en diferentes épocas y en casi todo el mundo.
- e. Apreciación de la edad y el sexo como principios ordenadores de estatus, tomando importancia los hombres mayores a quienes se les debe respeto.
- f. Alto etnocentrismo y construcción de fronteras respecto a otros pueblos étnicos y culturales, a los que se denomina gadzhé.
- g. Sistema jurídico propio denominado Kriss Rromaní o Rromaniya, conformado por un conjunto de disposiciones que se transmiten de generación en generación de forma verbal.

h. Sujeción a un complejo sistema de valores y creencias (zakono o rromanipen) que permiten el ejercicio de la solidaridad entre los patrigrupos.

i. Un particular sentido de la estética (física y artística) que acarrea un apego profundo a la libertad individual y colectiva que hace obsoletas las reglamentaciones.

3.4.6.1. Como se observa de lo expuesto, la Kriss Rromaní es un elemento que constituye la identidad de dicha comunidad y su despliegue supone –precisamente– una manifestación clara de la autonomía y autogobierno del pueblo Rom, en el cual se vislumbra la existencia de unas autoridades tradicionales que ejercen un poder coercitivo (Seré Rromenge), con el propósito de resolver controversias internas, a partir de un conjunto de disposiciones transmitidas de generación en generación, que busca hacer cumplir mandatos ancestrales.

Por ello, negar su ejercicio y validez para resolver conflictos internos, sería atentar contra el reconocimiento del pluralismo y de la diversidad, ampliamente desarrollados en esta providencia. Este elemento fue considerado expresamente por el Estado Colombiano en el numeral 1º del artículo 4 del Decreto 2957 de 2010[92], en los siguientes términos: “Se es Rrom o Gitano por descendencia patrilineal, la cual permite la ubicación de una persona en un determinado grupo de parentesco, configurado fundamentalmente en torno a la autoridad emanada de un hombre de reconocido prestigio y conocimiento, el cual a su vez, a través de diferentes alianzas, se articula a otros grupos de parentesco, en donde todos comparten, entre otros aspectos, la idea de un origen común, una tradición nómada, un idioma, un sistema jurídico la Kriss Rromaní, unas autoridades, una organización social, el respeto a un complejo sistema de valores y creencias, un especial sentido de estética que conlleva a un fuerte apego a la libertad individual y colectiva, las cuales definen fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos étnicos”[93].

Lo anterior, también fue expuesto en el numeral 2º del citado decreto, en el que se identifica la institución político social que estructura a este grupo étnico. Así, según el literal b) del mencionado numeral, la Kriss corresponde “[al] Tribunal en el que se reúnen los gitanos mayores (Seré Rromengue) de determinada Kumpania, con el propósito de resolver una controversia y tratar asuntos interno.” Al tiempo que, según el literal a), la Kriss

Rromaní, se identifica como “el sistema propio del grupo étnico Rom o Gitano, el cual está compuesto por una serie de normas y valores culturales que todos los miembros del grupo étnico tienen el deber de acatar y hacer cumplir”.

De lo anterior se infiere que, en criterio de esta Sala de Revisión, si se reconoce que tal sistema es un componente esencial de la cultura gitana, resultaría contrario al principio de diversidad étnica y cultural, considerar que –a pesar de reconocer su autonomía y autogobierno– no tienen derecho de resolver sus controversias y de tratar sus asuntos internos, a través de las autoridades tradicionales dispuestas para el efecto.

3.4.6.2. Esta conclusión también encuentra sustento en los mandatos de la Constitución Política y en el Convenio 169 de la OIT. En efecto, el inciso segundo del artículo 70 de la Carta, establece que:“(…) el Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las [culturas] que conviven en el país” y, por lo mismo –conforme con el artículo 8º– “reconoce y protege” la totalidad de las culturas que conforman la nacionalidad colombiana[94]. Lo anterior, en el marco del artículo 13 del Texto Superior, que le impone a las autoridades públicas el deber de brindar la misma protección y trato a todas las personas y que, por lo mismo, en el caso de las comunidades étnicas existentes, demanda que se les otorgue las mismas garantías para el desarrollo de su cultura, cuando –entre otras– se busca la consolidación de un sistema en el que autoridades tradicionales existen y, a través de sus propias instituciones, resuelven sus controversias internas.

De allí que, restringir injustificadamente el ejercicio de una institución tradicional, que define la identidad cultural, y que constituye un medio autóctono de resolución de conflictos a través de un tribunal de autoridades Rom, conduciría a una discriminación contra un grupo étnico específico, que repugna con el pluralismo que sustenta el Estado Social y Democrático de Derecho.

En este sentido, el Convenio 169 de 1989 es claro en indicar que su aplicación se predica para todos los pueblos tribales existentes en los Estados signatarios, “(…) cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”[95]. Dicha aplicación debe realizarse en un contexto en el cual gocen de sus especiales prerrogativas y de los mismos “derechos y

oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”. Lo anterior, en tratándose de las comunidades étnicas, implica el respeto al estatus especial adquirido como consecuencia de su tradición cultural, relativo –entre otros aspectos– a la autonomía y al autogobierno, que incluye el apoderamiento de sus autoridades tradicionales e instituciones, como lo es la Kriss Rromani[96]. En consecuencia, es claro que existe un derecho para todas las comunidades étnicas amparadas por el citado instrumento internacional de que se respeten sus mecanismos de resolución de conflictos.

3.4.6.3. Siguiendo este hilo conductor, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que los Gitanos se encuentran cobijados por las disposiciones del tal Convenio, al ser uno de los pueblos tribales a los que se refiere. Como tal, se halla resguardado por el principio de diversidad étnica y cultural, ya que éste es transversal a toda la Carta. En este sentido, en la aludida Sentencia C-359 de 2013[97], se indicó que: “la expresión ‘pueblos tribales’ debe entenderse referida a todos los grupos sociales que comparten una identidad cultural distinta a la sociedad dominante, reconociendo así la existencia de grupos étnicos diferentes al de los pueblos indígenas, para garantía de su supervivencia social, económica, política y cultural”.

3.4.7. Así las cosas, bajo la lógica de entender que la Kriss Rromaní es susceptible de ser aplicada en el ordenamiento jurídico colombiano, como previamente se expuso, con miras a que el pueblo Rom pueda resolver sus controversias y asuntos internos, esta Corporación no puede pasar por alto que se trata de una cultura que presenta características propias, ya que representa a una comunidad que tiene elementos que la hacen diferente de las demás manifestaciones culturales que habitan el territorio colombiano y que inciden en las peculiaridades de su sistema normativo, así como en el despliegue de su autonomía y autogobierno.

Por tal razón, la kriss Rromaní ha de ser comprendida como una forma de heterocomposición que le permite a dicho pueblo, a través de sus autoridades tradicionales y en ejercicio de su autonomía, aplicar un sistema normativo propio para resolver sus controversias internas. De allí que, para esclarecer sobre qué asuntos debe ejercerse dicha forma de autogobierno, en principio, se observa que resultan aplicables los siguientes criterios, cuyo origen se deriva de la interpretación sistemática del Decreto 2957 de 2010, a

saber: (i) un elemento subjetivo, que se expresa en el que el conflicto se relacione con un aspecto atinente o de importancia para la organización Rom[98]; (ii) un elemento objetivo, que se manifiesta en que la naturaleza del bien jurídico le atañe al interés del grupo étnico y no corresponda, por el contrario, a la sociedad mayoritaria, teniendo en cuenta los mandatos que emergen del principio de maximización de la autonomía[99]; y (iii) un elemento institucional, que exige la presencia de cierto poder de coerción social por parte de las autoridades tradicionales y de la definición, a partir de sus normas y valores, de aquellos asuntos internos que deben ser sometidos al conocimiento del sistema propio del grupo étnico gitano[100].

3.4.8. Conclusiones preliminares

En suma, el principio de diversidad étnica y cultural encuentra una de sus manifestaciones en el ejercicio de la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas y tribales. De hecho, el paradigma actual comprende que la existencia y conservación de esas comunidades (que se tienen por una riqueza), depende –en gran medida– de la efectividad de los citados derechos. En este sentido, se ha entendido que la autodeterminación ha de desarrollarse ampliamente sin franquear los límites establecidos, vinculados con la necesidad de salvaguardar principios que tienen una mayor entidad y que, principalmente, se hallan –en términos de dignidad– en el ámbito del consenso intercultural frente a lo humanamente intolerable.

Con todo, y para evitar que la diversidad y el pluralismo sean simplemente una referencia retórica, la jurisprudencia ha destacado tres elementos a tener en cuenta al momento de resolver las posibles tensiones que existan entre las instituciones de una comunidad y los derechos individuales de sus miembros, o entre la aplicación del régimen normativo nacional respecto de la autonomía de los pueblos. Ellos son: (i) el principio de maximización de la autonomía de las comunidades (o de minimización de las restricciones a su autonomía); (ii) en tratándose de conflictos internos, el principio de mayor autonomía para las decisiones; y (c) el principio de a mayor conservación de la identidad, mayor autonomía. Estos principios se convierten en una herramienta para definir controversias en los asuntos propios de la comunidad y tienen incidencia en la interpretación que se ha de dar a normas nacionales que repercutan en el ejercicio de sus derechos, como ocurre, por ejemplo, con el Decreto 2957 de 2010.

Ahora bien, en la medida en que la comunidad Rom hace parte de los grupos étnicos cobijados por estos principios y que así se reitera en el Convenio 169 de la OIT al reconocerlo como pueblo tribal, sus instituciones –entre ellas aquellas que existen para dirimir conflictos, como lo es la Kriss– han de ser respetadas e incentivadas sin soportar discriminación alguna, y bajo la lógica de tener en cuenta sus particularidades, deberán gozar del mismo ámbito de acción que el resto de las culturas existentes en Colombia. Por lo anterior, se entiende que la Kriss está compuesta, entre otras, por autoridades tradicionales habilitadas para dirimir sus propias controversias y por la posibilidad de fijar y seguir sus normas y procedimientos para solventar sus conflictos internos (o también denominado Kriss Rromaní). En todo caso, como previamente se expuso, el ámbito de acción de este modo de heterocomposición se encuentra vinculado, en principio, a unos criterios de tipo subjetivo, objetivo e institucional, con miras a definir qué asuntos se someten a dicha forma de autogobierno.

Con fundamento en los citados elementos, esta Sala de Revisión procederá a la solución del asunto bajo examen.

3.5. Caso concreto

3.5.1. De la procedencia de la acción de tutela

3.5.1.1. Como fue señalado con anterioridad, el objeto sobre el cual se pronuncia la Corte en esta oportunidad se circunscribe a la negativa de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior, de registrar la organización del demandante como una kumpania más de las existentes en Colombia. Lo anterior, a partir del argumento conforme al cual las Kumpaňy reconocidas y registradas en Colombia le solicitaron no inscribir nuevas organizaciones, con el fin de evitar el fraccionamiento del proceso organizativo del pueblo gitano y, por ende, afectar su capacidad de diálogo frente a las autoridades del Estado.

3.5.1.2. Teniendo en cuenta el objeto de esta controversia, la Sala considera que el caso planteado es procedente para ser resuelto mediante acción de tutela, por las siguientes razones: (i) en cuanto a la legitimación por activa, porque el amparo se promueve directamente por una persona natural, en nombre propio y de los otros sujetos que integran la organización que él representa[101]; y (ii) en lo que atañe a la legitimación por pasiva,

porque la solicitud se dirige contra una autoridad pública, como lo es la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior[102]; así como frente a varias autoridades y organizaciones del pueblo Rom, en las que se presenta una hipótesis de indefensión, en el entendido que la decisión por ellas adoptada impide el registro de la organización representada por el accionante.

A partir de la interpretación del artículo 86 de la Constitución Política y del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, en lo que corresponde (iii) al carácter subsidiario de la acción de tutela, es preciso recordar que esta Corporación ha señalado que el amparo constitucional está llamado a prosperar cuando no existan otros mecanismos de defensa judicial o cuando, aun existiendo, se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar un perjuicio irremediable. En el primero de los citados casos, se entiende que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal[103]. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”[104].

En el asunto sub-judice, si bien en principio podría considerarse que la negativa al registro configura un acto administrativo, en la medida en que plasma una decisión de la administración generadora de efectos jurídicos, lo que habilitaría su control ante los jueces de lo contencioso administrativo, lo cierto es que las alternativas que se ofrecen por dicha vía se concretan en juicios de validez (pretensiones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho), que no responden a una controversia que se plantea en términos de diversidad étnica, autonomía y autogobierno del pueblo Rom. Incluso, de aceptarse el control judicial administrativo, no sería posible abordar el atinente a la oponibilidad de la decisión de las autoridades gitanas. Por lo anterior, esta Sala de Revisión considera que el otro medio de defensa judicial no resulta idóneo para resolver el conflicto planteado, lo cual, a partir de lo expuesto, torna procedente al amparo

constitucional. Esta decisión se refuerza si se tiene en cuenta que las comunidades tribales, como lo es el pueblo Rom, requieren de especial protección por parte del Estado y sus derechos colectivos han sido catalogados como fundamentales por la jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

Al margen de lo anterior, en lo que respecta al cumplimiento del principio de inmediatez[105], se encuentra que la acción de tutela se interpuso el 21 de enero de 2014, esto es, a los pocos días de que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior diera respuesta a la solicitud de registro, tanto en la primera como en la segunda oportunidad[106]. Así las cosas, es innegable que se está en presencia de un término razonable, que no altera el carácter urgente e inminente del amparo.

3.5.1.3. En virtud de las razones expuestas, esta Sala de Revisión encuentra que se satisfacen los requisitos de procedencia del amparo y, por ende, se procederá al examen de fondo del conflicto planteado. Con todo, comoquiera que la Kriss Romaní se llevó a cabo el día 19 de julio del año pasado, y que en ella se resolvió la controversia atinente a la negativa de las kumpaňy de permitir más registros, decisión que fue aceptada por el accionante más no compartida, la Sala debe enfatizar que con estas consideraciones no se le resta validez ni efectividad a la determinación adoptada por dicho tribunal. Por lo mismo, sólo analizará si el argumento dado por la Dirección obedece a los parámetros del principio de diversidad étnica y cultural, y es respetuoso de los derechos de libertad de asociación y debido proceso, sin perjuicio de hacer referencia a la oponibilidad de las decisiones de las autoridades tradicionales al demandante.

3.5.2. Ausencia de trasgresión de los derechos alegados por el actor

3.5.2.1. De los medios probatorios obrantes en el expediente y en aplicación de las consideraciones generales de esta providencia, no cabe duda de que la Dirección ha respetado los principios de minimización de las restricciones, de maximización de la autonomía para resolver los conflictos internos y que ha obrado conforme con el postulado de la mayor conservación de la identidad mayor autonomía, dentro del desarrollo de una dinámica interpretativa que favorece al pluralismo, en la aplicación de las normas nacionales que inciden en la autodeterminación del pueblo Rom.

Así las cosas, una interpretación sistemática del decreto en mención, destaca la existencia

de varios artículos que contemplan la importancia del registro de las kumpaño, como un medio para alcanzar una interlocución que sea adecuada y efectivamente representativa frente al Estado. Así, el artículo 5 plantea que: “La formulación de políticas públicas y de programas gubernamentales destinados a este pueblo debe tener en consideración la amplia movilidad geográfica e itinerancia de [las] Kumpaño”, por lo que –debido a su nomadismo– “la ubicación de las (...) ya reconocidas puede cambiar en determinado momento”, hecho que obliga a “verificar la información con los Seré Romengué”. Por otra parte, el artículo 7, dispone que: “Las entidades territoriales sin perjuicio de su autonomía deberán tener en cuenta en la elaboración de sus planes de desarrollo, las políticas y estrategias que el Plan Nacional de Desarrollo establezca para la protección y atención del grupo étnico Rom, cuando sus Kumpaño se encuentren en su jurisdicción”.

Cuatro puntos claves se infieren de las normas expuestas, en primer lugar, el Estado asume la obligación de formular políticas públicas y programas gubernamentales para el pueblo Rom, cuya operatividad se debe plasmar y concretar en la elaboración de los planes territoriales de desarrollo, para lo cual se impone la identificación de los lugares en los que se encuentran localizadas las Kumpaño.

En segundo lugar, la citada realidad implica la necesidad de contextualizar a la población gitana, a través de las kumpaño, en organizaciones de alcance territorial, más allá de que preserven su espíritu nómada. Por ello, el Decreto 2967 de 2010, en varias de sus disposiciones, precisa los lugares en que esta población tiene su asentamiento. Al respecto, el artículo 4, numeral 2, literal a), señala que: “De la Kumpania. Kumpania (kumpaño plural): Es el conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta. En Colombia, se ubican generalmente en sitios específicos de centros urbanos, ciudades principales e intermedias del país”[108]. Por su parte, el parágrafo del artículo 5 dispone que: “Se reconocen Kumpaño en los departamentos de Norte de Santander, Antioquia, Santander, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Atlántico, Tolima, Nariño, y en la ciudad de Bogotá. Teniendo en cuenta que por nomadismo, la ubicación de las Kumpaño ya reconocidas puede cambiar en determinado momento, se debe verificar la información con los Seré Romengué”.

En tercer lugar, a partir de los rasgos de su cultura y teniendo en cuenta la representación

de las kumpaño en organizaciones de alcance territorial, es claro que la persona que detenta su representación (Seré Romengué) desempeña un rol clave dentro de dichas estructuras, lo que incluso supone un papel o un ideario de autoridad, como se infiere del artículo 4 del Decreto 2657 de 2010, previamente citado.

Finalmente, en cuarto lugar, la combinación de los citados elementos destaca la importancia de la organización territorial de las Kumpaño y de la identificación de quienes la representan, pues la unión de ambos factores son los que permiten que las políticas públicas y programas gubernamentales previstos a favor del pueblo gitano puedan lograr su plena operatividad.

Esto explica el motivo que condujo a las distintas organizaciones Rom a solicitarle a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior no inscribir nuevas Kumpaño en Colombia, pues no cabe duda que una ampliación de las mismas repercute directamente en la organización de alcance territorial que han construido y en la capacidad de diálogo y concertación que los Seré Romengué han logrado a nivel nacional y territorial. Por ello, en sus distintas intervenciones, insisten en la necesidad de evitar el fraccionamiento del proceso organizativo del pueblo gitano.

El registro no es entonces como lo propone el actor un espacio abierto y sujeto exclusivamente a la decisión del Ministerio del Interior, en el que todo gitano puede registrar una organización, sino que se trata de un elemento clave para el desarrollo de la autodeterminación del pueblo Rom, con implicaciones en la subsistencia e integridad de las Kumpaño, y en la realización y obtención de sus derechos e intereses. Por ello, como ya dijo, el régimen normativo convoca a la certeza que el Estado y las organizaciones Rom deben tener sobre el número de kumpaño existentes en el territorio, al igual que sobre las autoridades tradicionales que las representan, ya que la conformación de nuevos grupos familiares repercute directamente en las condiciones en las que se encuentran las organizaciones existentes.

Por esta razón, a pesar de que el artículo 9 del Decreto 2957 de 2010, parece sujetar el manejo del registro de forma exclusiva al Ministerio del Interior, sin importar la opinión del pueblo tribal que por él puede verse afectado, una lectura acorde con el principio de diversidad étnica y cultural, conduce a una hermenéutica distinta. En efecto, no sólo el

citado decreto tuvo su origen en un proceso de reconocimiento y concertación[109], sino que las normas del mismo aluden permanentemente al dialogo y a la interlocución, con el fin de asegurar la realización de los derechos de la citada comunidad étnica.

Lo anterior, se materializa a través de la Comisión Nacional de Diálogo, espacio de encuentro de la cultura gitana con la mayoritaria y que -desde el colectivo Rom- está compuesta por los representantes de las kumpaňy y de las organizaciones legalmente constituidas. Precisamente, según el artículo 12 del Decreto en cita, entre sus funciones se encuentra la de fungir como una “instancia de diálogo, concertación e interlocución entre el grupo étnico Rom o Gitano y el Gobierno Nacional”; así como el de “establecer mecanismos de coordinación con las entidades del nivel nacional y territorial, para hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos”.

Desde esta perspectiva, el hecho de que la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior haya negado el registro solicitado por el accionante, con fundamento en la solicitud realizada por las organizaciones Rom, la cual incluso se materializó en las modificaciones a los estatutos de la Comisión Nacional de Dialogo[110], en lugar de implicar una vulneración de los derechos al debido proceso y a la diversidad étnica, responde a una lectura armónica y sistemática del Decreto 2957 de 2010, en el que la citada autoridad pública no puede adelantar el registro alejado de los intereses del pueblo étnico que representa, en especial por la connotación que él tiene para la satisfacción de derechos vinculados con la subsistencia y la integridad étnica, en un marco acorde con el ejercicio de su autonomía y autogobierno. No sobra recordar que, precisamente, el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT dispone que: “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual (...)”.

Por consiguiente, esta Corporación entiende que la lectura adoptada por el Ministerio del Interior no implicó vulneración alguna de los derechos fundamentales del accionante, en la medida en que su fundamento se encuentra en la necesidad de garantizar la incidencia y la participación del pueblo Rom, a través de sus representantes ante el Estado, en la adopción de una decisión que repercuta de forma directa en sus intereses, acorde con el principio de diversidad étnica y cultural, conforme al cual se debe priorizar la maximización de su

autonomía.

3.5.2.3. Adicionalmente, es preciso resaltar que la decisión de la Dirección del Ministerio del Interior obedeció a peticiones previas de las autoridades gitanas, que fueron formuladas antes de que el actor realizara su solicitud. En efecto, la petición del demandante sobre el registro fue formulada el 20 de noviembre de 2013[111], mientras que las instrucciones de las kumpaño fueron remitidas el 23 de septiembre y el 10 de octubre de dicho año[112]. En ambos casos se hizo alusión al riesgo que devendría de la proliferación de las Kumpaño y de la existencia de muchos representantes para un pueblo que, según el censo mencionado, no supera los 5.000 integrantes. Se trata entonces de una decisión que, en el contexto de la maximización de la autonomía de un pueblo, apela a darle la continuidad aun proceso organizativo que, indudablemente, como ya se dijo, incide en la sobrevivencia de este grupo.

De este hecho se desprenden dos elementos relevantes. Por una parte, además de incidir en la representación, la finalidad de la medida propugna por la subsistencia del grupo –con lo cual– prima facie resulta ajustada al ordenamiento superior. Y, por la otra, no se trata de una medida arbitraria o que haga parte de los asuntos que –por el consenso intercultural– se constituyen en límites al ejercicio de su autonomía. De hecho, una de las justificaciones que le dieron al juez constitucional los demandados, supuso que una kumpania no es una familia extensa, sino una cantidad de grupos familiares definidos por el tamaño de su linaje[113]. Así, comoquiera que la familia del demandante se encontraba dentro del linaje de la kumpania de Bogotá –estando, de hecho, en el listado de PRORROM[114]– no era posible que su organización fuese tenida por una kumpania diferente, ya que en esencia se trata de una misma vitsa ligada por vínculos de parentesco[115].

3.5.2.4. Al margen de lo anterior, en sus respuestas al demandante, la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior acentuó que se trataba de un conflicto interno, frente al cual sólo podía promover que se acudiera a sus usos y costumbres para encontrar posibles soluciones. La Corte comparte esta consideración y enfatiza que obedece al cumplimiento del principio de maximización de la autonomía para resolver conflictos internos que giran en torno al proceso organizativo de la comunidad y que deben ser solventados a través de sus instituciones tradicionales.

La existencia de este conflicto se desprende claramente de los elementos probatorios obrantes en el proceso. Uno de ellos es el correo electrónico enviado por el actor a PRORROM, el 14 de enero de 2014, en el que manifiesta su deseo de desvincularse de la citada organización, en atención a la aparición de unas tensiones entre sus miembros[116].

Y otro corresponde al Acta No. 2 elaborada por las kumpañy registradas, que hacen parte de la Comisión Nacional de Diálogo, y que muestra que el tema se abordó como un asunto interno, ya que podía generar fraccionamientos en el proceso organizativo que vienen adelantando[117].

Ahora bien, también es claro que frente a la mencionada determinación y tras la orden del juez constitucional de segunda instancia, se adelantó el tribunal tradicional denominado kriss Rromaní. Con ello, siguiendo los parámetros de sus usos y costumbres, y rigiéndose por el poder de sus autoridades tradicionales, el pueblo gitano resolvió la cuestión con la intervención del propio demandante[118]. De manera que, en criterio de la Corte, se entiende que la decisión adoptada le resulta oponible al actor, quien más allá de exteriorizar su inconformidad con lo decidido, afirmó que respetará lo resuelto y que insistirá en el futuro en su posición; mientras que, por su parte, la comunidad se comprometió a apoyarlo en la constitución de cualquier asociación, pero enfatizando en que no se podrá inscribir otra kumpania, en atención a los efectos legales y representativos que ello conlleva[119].

Por lo demás, no observa la Corte que el sometimiento a la kriss Rromaní de la controversia en cita, se aparte de los parámetros que fijan su competencia, ya que el conflicto se originó al interior del pueblo Rom (elemento subjetivo), vinculado con un problema de organización y maximización de su autonomía (elemento objetivo) y en el que se destacó la presencia de autoridades tradicionales para su definición, acorde con sus normas y valores culturales (elemento institucional).

3.5.2.5 Finalmente, tampoco se encuentra que el derecho de asociación se encuentre comprometido, por las siguientes razones: (i) porque los demandantes han sido reconocidos como integrantes del pueblo étnico; (ii) porque hacen parte de una kumpania, la cual representa sus intereses frente al desarrollo de las políticas del Estado; (iii) porque la comunidad en general se obligó a apoyar la constitución de cualquier organización que los represente; y (iv) porque la negativa al registro, en ningún momento impide que existan

agregaciones para defender sus intereses, incluso respecto de su propio pueblo, sin que por ello pueda imponerse una lectura particular del quehacer estatal.

En efecto, la decisión de limitar el registro de nuevas kumpany no implica, en la práctica, una restricción del derecho de asociación, que bien puede ejercer el demandante en la consolidación de cualquier organización que desee, para lo cual contará incluso con el apoyo de los demás gitanos que lo reconocen como parte de la colectividad[120]. Se trata de una medida dirigida a fortalecer a la comunidad, en aras de garantizar su autonomía y autogobierno, así como la guarda de sus estructuras tradicionales. De hecho, suponer que el demandante o todo gitano pudiesen fundar una nueva kumpania conllevaría desconocer que ésta es una expresión de la organización tradicional, frente a cuya estructura no se puede incidir sin contar con el beneplácito de las autoridades tradicionales.

3.5.2.6. En conclusión, en la medida en que no se observa que el Ministerio del Interior haya vulnerado los derechos invocados por el demandante y dado que las autoridades judiciales de instancia consideraron que el asunto puesto a su consideración debía ser resuelto por la propia comunidad, lo cual, conforme con lo señalado en esta providencia, responde a los postulados mencionados en torno al principio de diversidad étnica y cultural, esta Sala de Revisión confirmará las providencias sometidas a revisión. Con todo, en lo atinente a la alegada trasgresión de los derechos fundamentales de asociación y debido proceso, se adicionará el fallo en cita, en el sentido de denegar el amparo promovido contra la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior.

IV. DECISIÓN

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

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el 15 de mayo de 2014 por la Subsección “B” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la causa iniciada por el señor David Cristo Barrios contra la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior y otros, que amparó el derecho a la autodeterminación del pueblo Rom.

Segundo.- Por las razones expuestas en esta providencia, ADICIONAR el fallo mencionado

en el numeral primero, en el sentido de denegar el amparo solicitado contra la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías Étnicas del Ministerio del Interior, por la ausencia de trasgresión de los derechos al debido proceso y asociación, derivada del hecho de abstenerse de registrar la organización Kumpaño e Lumnia Katar Le Rom.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Integrada por los señores David Cristo Barrios, Marina Barrios Bermúdez, Juan Carlos Cristo Torres, David Leonardo Cristo Torres, Sandro Cristo Barrios, Nancy Aguilar Bolívar, Duván Andrés Cristo Aguilar, Wilson Forero Molina, Sandra Cristo Barrios, Johan Sebastián Forero Cristo, Natalia Cristo Cristo y Jeikob Santiago Forero Cristo.

[2] Los demandados fueron los señores Sandro Mendoza, Sandro Mendoza Páez, Dayron Gómez, Guillermo Mendoza, Sandro Cristo, Hernando Cristo, Jaime Gómez, Martha Velásquez, Elkin Mendoza, William Mendoza, Juan Pablo Ramírez Gómez, Eduardo Gómez, Eraclio Mendoza, Leonardo Mendoza, Juan Carlos Gómez, Hugo Yankovich, Nohra Gómez, Delfín Aguad Gómez y Ana Dalla Gómez Baos.

[3] Cuaderno 1, folios 119 a 121.

[4] La norma en cita dispone que: “El representante de la Kumpania deberá presentar por escrito la solicitud de registro ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, o la dependencia que haga sus veces, la cual deberá acompañar con los siguientes documentos: a. Reglamento interno. // b. Acta de elección del representante de la Kumpania, acompañada por el listado de asistentes que contengan las respectivas firmas. // c. Dirección para correspondencia”.

[5] Esta petición fue reiterada el 13 de enero de 2014 (Cuaderno 1, folios 79 a 80).

[6] Esta definición es un punto central de la disputa, pues los demandados enfatizan que, además del mencionado elemento de vínculos patrilineales, una Kumpania también tiene una cierta distribución espacial, a pesar de que, en esencia, se trata de un pueblo con valores nómadas. De manera que, como se deriva de lo acordado en el Decreto 2957 de 2010 (artículos 2 y 5), sólo podría existir una de dichas organizaciones por “región”. Así, por ejemplo, en una carta radicada por el representante de PRORROM ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del pasado 17 de enero de 2014, se indicó que:“(…) una kumpania es la que se encuentra en todo un territorio [,] en este caso el de Bogotá, y teniendo en cuenta que existen desde hace muchos años dos organizaciones como son PRORROM y UNIÓN ROMANI [,] que según el censo general 2005 arroja una cifra de 523 personas que se autoreconocieron como Rrom, no es pertinente que se reproduzcan para esta población una tercera organización compuesta por 12 personas”.

[7] La norma en cita dispone que: “El Ministerio del Interior y de Justicia llevará el registro de las Kumpaňy del país, y de sus representantes elegidos por los miembros de cada una de ellas, de acuerdo al procedimiento interno que para ello establezcan, quienes serán los representantes ante las instituciones del Estado. // Parágrafo: Los miembros de los cargos dignatarios, directivos y de autoridad de las Kumpaňy, deberán en su totalidad pertenecer étnicamente al grupo étnico Rrom o Gitano, desde el marco de los usos y costumbres, según las definiciones establecidas en este decreto”.

[8] Como previamente se transcribió, el artículo 9 establece: “Requisitos para el registro. El representante de la Kumpania deberá presentar por escrito la solicitud de registro ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, o la dependencia que haga sus veces, la cual deberá acompañar con los siguientes

documentos: a. Reglamento interno. // b. Acta de elección del representante de la Kumpania, acompañada por el listado de asistentes que contengan las respectivas firmas. // c. Dirección para correspondencia”.

[9] Decreto 2957 de 2010, art. 10.

[10] Cuaderno 1, folios 166 a 168.

[11] Cuaderno 1, folios 180 a 182.

[12] Cuaderno 1, folio 181.

[13] Cuaderno 1b, folios 1 a 24.

[14] Decreto 2597 de 2010, art. 2, lit. c.

[15] Cuaderno 1b, folio 17.

[16] Sobre este punto, el artículo 2, literal b), del Decreto 2957 de 2010 establece que: “(...) d. De la Kriss: Tribunal en el que se reúnen los gitanos mayores (Seré Rromengue) de determinada Kumpania con el propósito de resolver una controversia y tratar asuntos internos”.

[17] Para el efecto se expone el Censo del año 2005.

[18] Este argumento fue reiterado por el representante de PRORROM tras la decisión de segunda instancia en los siguientes términos: la familia del demandante no puede erigirse en una kumpania diferenciada, porque su vitsa (linaje o clan), es el mismo de muchos gitanos que habitan en la capital y porque están unidos a ellos por vínculos filiales de parentesco muy estrechos. En su criterio, se trata, simplemente, de una familia extensa (cuaderno 2, folios 587 a 594).

[19] La autoridad judicial de segunda instancia, mediante Auto del 25 de marzo de 2014, le ofició al aludido presidente, para que rindiera un informe respecto al ajuste de los Estatutos de la Comisión Nacional de Diálogo, radicado en el Ministerio del Interior el 27 de enero de 2014, así como del acta No. 2, del 24 de enero de 2014, en la que consta el pronunciamiento frente a la solicitud del demandante de abrir una nueva kumpania.

(Cuaderno 2, folios 301 a 305).

[20] Cuaderno 2, folio 309.

[21] Unión Romaní.

[22] Sabanalarga.

[23] Envigado.

[24] Sahagún.

[25] Cúcuta.

[26] San Pelayo.

[27] Sahagún.

[28] Pasto.

[29] Cuaderno 2, folios 344 a 382, 396 a 414 y 449 a 457.

[30] Cuaderno 2, folio 260.

[31] Cuaderno 2, folio 262.

[32] Cuaderno 2, folio 491.

[33] Una copia de estos certificados expedidos con posterioridad a la sentencia de segunda instancia se encuentran en el folio 586 del cuaderno 2.

[34] Adoptada el 15 de mayo de 2014.

[35] La Comisión fue creada por el Decreto 2957 de 2010.

[36] Cuaderno 3, folio 44.

[37] Cuaderno 3, folio 45.

[39] De conformidad con el artículo 8 del aludido Decreto: “El Ministerio del Interior y de Justicia llevará el registro de las Kumpañy del país, y de sus representantes elegidos por los miembros de cada una de ellas, de acuerdo al procedimiento interno que para ello establezcan, quienes serán los representantes ante las instituciones del Estado”.

[40] El artículo 10 del Decreto describe la Comisión de Diálogo como un espacio de interlocución entre el Estado colombiano y el pueblo Rom. Se encuentra conformada, por parte de los gitanos, “(...) por los representantes de las Kumpañy y de las organizaciones legalmente constituidas”.

[41] El artículo en cita dispone que: “Artículo 9. Requisitos para el registro. El representante de la Kumpania deberá presentar por escrito la solicitud de registro ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, o la dependencia que haga sus veces, la cual deberá acompañar con los siguientes documentos: a Reglamento interno. // b. Acta de elección del representante de la Kumpania, acompañada por el listado de asistentes que contengan las respectivas firmas. // c. Dirección para correspondencia”.

[42] El Decreto 2957 de 2010 define la Kriss como el “Tribunal en el que se reúnen los gitanos mayores (Seré Rromengué) de determinada Kumpania con el propósito de resolver una controversia y tratar asuntos internos”.

[43] Si bien el Decreto previamente aludido contempla la referida definición de Kriss como el tribunal tradicional de dicha comunidad, en los medios probatorios obrantes en el expediente, los gitanos –en su mayoría– hacen alusión a él con el término kriss Rromaní.

[44] Según el Decreto 2957 de 2010, el Sero Rom (Seré Rromengué plural), es el hombre casado, con hijos, sobre el cual recae la autoridad de un determinado patrigrupo o grupo familiar extenso, por su prestigio, conocimiento de la tradición, capacidad de construir consensos y habilidad en la palabra.

[45] Es importante resaltar que en la Kriss celebrada, algunos de los intervinientes, que incidieron en la adopción de la decisión, eran también representantes de las kumpañy. Esto no es de extrañar, si se tiene en cuenta que el propio Decreto 2957 de 2010, en el párrafo del artículo 8, establece que “Los miembros de los cargos dignatarios, directivos

y de autoridad de las Kumpañy, deberán en su totalidad pertenecer étnicamente al grupo étnico Rom o Gitano, desde el marco de los usos y costumbres, según las definiciones establecidas en este decreto”. Luego, en una población cercana a las 5.000 personas, es posible que representantes de kumpania también sean hombres casados y con hijos, frente a quienes –por su conocimiento de la tradición– sean tenidos por Sero Rom.

[46] El inciso primero del citado artículo establece que: “Artículo 35. Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas”.

[47] Para una descripción detallada de algunas de las particularidades del pueblo Rom se puede consultar la Sentencia C-359 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Dos elementos que conllevan a una lectura diferencial de la jurisprudencia en tratándose de gitanos, se encuentran (i) en el nomadismo –así en la actualidad no implique necesariamente un desplazamiento físico sino una perspectiva sobre la vida, el ahora y la planeación– y (ii) en la dificultad de delimitar un territorio.

[48] El inciso segundo del artículo 70 de la Constitución establece que: “La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”. Esta disposición concuerda con lo previsto en el artículo 7 de la CP, en el que se señala lo siguiente: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

[49] El artículo 1º de la Constitución establece que: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

[50] Incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 21 de 1991, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T, Ginebra 1989”.

[51] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[52] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta oportunidad, la Corte se pronunció sobre un caso en el cual un indígena demandó al gobernador de su comunidad y al representante legal del resguardo, por haber sido excluido de los beneficios económicos financiados con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones. Como hechos del caso se destacan que la comunidad, a través de la asamblea general, decidió no incluir al actor dentro de los beneficiarios, en razón a que llevaba más de 15 años viviendo en Bogotá y había incumplido los acuerdos de volver en un tiempo pactado. Esta decisión que se adoptó por igual para todas las personas que se encontraban en la misma situación. Al momento de revisar el asunto, la Corte abordó los siguientes temas: el principio de diversidad, integridad étnica y autonomía; la solución de conflictos entre derechos individuales y de la comunidad; y los elementos del SGP. Tras estudiar los aludidos temas y teniendo en cuenta los medios probatorios aportados al expediente, la Corte encontró que no se había trasgredido el derecho fundamental al debido proceso, pues la comunidad había obrado conforme con el reglamento interno y de manera armónica con el principio de maximización de la autonomía. Por lo demás, se señaló que la falta de asignación de recursos no constituía una sanción, sino una nueva forma de distribución fundada en la autoridad política de la comunidad, buscando privilegiar los intereses del resguardo y no los de cada uno de los indígenas individualmente considerados. Por consiguiente, este Tribunal concluyó que el criterio de residencia utilizado para asignar los recursos era legítimo y que, por ende, era posible excluir a un beneficiario, si éste incumplió con los acuerdos de retorno.

[53] Al respecto, entre otras, puede consultarse la Sentencia T-646 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, en la que se estudió una acción de tutela instaurada por las comunidades étnicas de Bocachica y Caño de Oro, que habitan la Isla de Tierrabomba, contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. La citada autoridad se encontraba impulsando la aprobación de un proyecto de Estatuto Aduanero que, entre otros aspectos, se refería a la actividad de fondeo dentro del contexto del régimen de aduanas. En criterio de los demandantes, dicha propuesta implicaba una afectación directa a sus comunidades, lo que conllevaba que el Estatuto tuviese que ser previamente consultado con ellas. Este Tribunal, tras reiterar su jurisprudencia, consideró que al tratarse de normas generales que regulan la actividad aduanera, las cuales no tenían una incidencia directa en dichas

comunidades, no eran objeto de las obligaciones que se desprenden de la Constitución y de los Convenios internacionales relativas a la consulta previa. Por dicha razón, denegó el amparo deprecado.

[54] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta sentencia de unificación, la Corte se pronunció sobre un caso en el cual fueron demandadas autoridades del resguardo Ika, ubicado en la zona oriental de la Sierra Nevada de Santa Marta, por tensiones existentes entre la población Arhuaca evangélica y el resto de la comunidad, en especial por la actividad de una iglesia cristiana y sus prácticas evangelizadoras, que llegó incluso a construir un templo en el territorio del resguardo sin autorización. Dicho conflicto, en el que para la iglesia cristiana se consideraba que las autoridades tradicionales eran una especie de brujos que seguían una práctica supersticiosa, incidía en la unidad política y religiosa del pueblo en torno a los Mamos y, por lo mismo, repercutía en la regulación social. El asunto analizado por esta Corporación giró en torno a la tensión existente entre la libertad de cultos –de los indígenas evangélicos y de la iglesia cristiana– y la integridad y autonomía de la comunidad Ika. Al momento de analizar el caso concreto, la Corte consideró que debido al sistema político en torno a los Mamos (donde la autoridad religiosa también era la social) y teniendo en cuenta las posturas de los evangélicos ante ellos y frente a la ley de origen, se estaba en presencia de dos cosmovisiones que a pesar de ser igualmente respetables eran incompatibles. Por dicha razón, encontró que las limitaciones impuestas a los evangélicos eran proporcionales a la protección de la integridad y sobrevivencia de la comunidad, ya que el orden social se vería seriamente afectado.

[55] ST-380/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[56] ST-380/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-001/94 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

[57] ST-380/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-058/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-349/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); ST-496/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SU-039/97 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

[58] Sobre la materia, por ejemplo, el inciso primero del artículo 330 de la CP dispone que “(...) los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según sus usos y costumbres (...)”.

[59] Este punto será abordado más adelante, al momento de hablar de los límites constitucionales al principio diversidad étnica y cultural en su faceta de autogobierno.

[60] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[61] CP art. 1º

[62] CP art 246.

[63] ST-349/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); ST-523/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

[64] ST-428/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-139/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

[65] Según la ST-254/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), las disposiciones constitucionales que permiten derivar la anterior conclusión resultan complementadas por los artículos 8º y 9º del Convenio N° 169 de la O.I.T. (Ley 21 de 1991), conforme a los cuales los pueblos indígenas tienen derecho a aplicar y a conservar sus usos y costumbres, “siempre que éstos no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.”

[66] ST-349/96 (M.P. Carlos Gaviria Díaz)

[67] Subrayados por fuera del texto original.

[68] Sentencia SU-510 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que se toma como referencia la Sentencia T-349 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[69] Un ejemplo de lo anterior puede observarse en la Sentencia SU-510 de 1998, previamente citada, en la se efectuó un exhaustivo análisis de elementos probatorios, así como de intervenciones de expertos, para establecer que las limitaciones a la libertad religiosa impuesta por los Mamos a los Ika evangélicos no trasgredían el ordenamiento constitucional. Para evidenciar que se trataba de una medida proporcional destinada a proteger la integridad de la comunidad Arhuaca, ante una cosmovisión que le es completamente incompatible, este Tribunal tuvo en cuenta, entre otros, (i) los conflictos históricos por la tierra que enfrentaron a colonos y terratenientes; (ii) la esencia de su sistema político piramidal –donde el mamo es el líder religioso y político que funge un

papel fundamental en el equilibrio existente entre dos principios antagonistas- y (iii) los elementos relacionados con la ley de origen, como el pago, que era tenido por los protestantes como superstición y brujería.

[70] Sentencia T-254 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[71] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[72] Este principio fue planteado por primera vez en las Sentencias T-254 de 1994 y T-349 de 1996, y ha sido reiterado en numerosas oportunidades como el criterio esencial para el estudio de casos relacionados con la autonomía de las comunidades indígenas. En la T-349 de 1996 expresó la Corporación: "... el desarrollo del principio de la diversidad cultural en las normas constitucionales citadas, y considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, la de la minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía". [Por otra parte, en la] Sentencia SU-510 de 1998, señaló la Corporación: "En la esfera de las libertades, las soluciones dadas por la Corte a los problemas a que da lugar su ejercicio se han resuelto dentro de una línea que privilegia su máximo despliegue posible (principio pro libertate), también la doctrina de la Corte se ha inclinado por maximizar su radio de acción, claro está, dentro de los límites trazados por la Constitución (principio pro communitas)".

[73] "Esta regla supone que al ponderar los intereses que puedan enfrentarse en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la Nación, sólo serán admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades, cuando se cumplan las siguientes condiciones: a. Que se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía (v.g. la seguridad interna) [y] b. Que se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas". [Véanse, al respecto, las Sentencias] T-254 de 1994, T-349 de 1996 y SU-510 de 1998.

[74] Ibídem.

[75] Sentencias T-349 de 1996 y SU-510 de 1998.

[76] Al respecto, es oportuno mencionar que, a pesar de que el principio ha sido reiterado desde 1994, no existe un solo pronunciamiento en el que la Corte haya aceptado o impuesto una restricción a la autonomía de una comunidad indígena que ha sufrido un proceso de “aculturación”, o de pérdida de costumbres tradicionales.

[77] La Sala considera que el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como algunas de sus disposiciones concretas constituyen criterios relevantes de interpretación en la materia, especialmente, los siguientes aspectos “Reafirmando que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación”... “reconociendo que la Carta de la Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (Preámbulo); el artículo 2 que consagra la igualdad entre los pueblos y el artículo 3º que se refiere al derecho a la libre determinación para determinar su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.”.

[78] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[79] Énfasis propio.

[80] Convenio 169 de la OIT, art. 5, literales a y b, y art. 8.

[81] Énfasis propio.

[82] Énfasis propio.

[83] “Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano”.

[84] Énfasis propio.

[85] La jurisprudencia de la Corte ha considerado que la autonomía es especialmente amplia en temas como la elección de las autoridades propias del resguardo (T-1258 de

2008, T-979 de 2006 y T-737 de 2005), la elección y traslado de ARS o EPS, (C-088 de 2001, C-898 de 2002, T-379 de 2003), la destinación de los recursos que reciben los resguardos del Sistema General de Participaciones (T-704 de 2006, SU-510 de 1998, C-921 de 2007), el ejercicio del derecho fundamental a la propiedad colectiva del territorio (T-188 de 1993, T-380 de 1993, T-428 de 1992, T-652 de 1998, entre otros).

[86] Énfasis propio.

[87] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En esta sentencia, la Corte se pronunció sobre una demanda instaurada contra los artículos 13 y 28 de la Ley 1537 de 2012, que regulan aspectos atinentes al acceso a la vivienda de interés social. La demandante alegaba la existencia de una omisión legislativa relativa, pues únicamente figuraban como criterios de priorización dentro de los proyectos, la pertenencia a grupos afro o indígenas. Este Tribunal consideró que tal omisión efectivamente se configuraba, ya que se dejaba de lado a las comunidades raizales y Rom. Por ello, procedió a declarar la exequibilidad de las normas demandadas a través de una sentencia aditiva, en el sentido de que dichos grupos humanos también se encuentran incluidos dentro de los criterios de priorización de los proyectos de vivienda.

[88] Perteneciente a la familia lingüística noríndica, emparentada con muchos idiomas hablados actualmente en el subcontinente indio.

[90] Como conocimientos tradicionales del pueblo Rom, pueden citarse: i) metalúrgicos: relacionados principalmente con la forja y aleación de los metales; ii) químicos: invención y desarrollo de diversas sustancias que facilitan la aleación y soldadura de los metales; iii) diseño industrial: desarrollo de procedimientos y protocolos para realizar el trabajo de refacción y modificación de artefactos mecánicos, sobre todo hidráulicos; iv) zootécnicos: asociados a la cura y preparación de caballos y otros equinos; v) arquitectónicos: necesarios para el montaje de carpas y campamentos; vi) herbolarios: referidos al manejo de plantas medicinales y aromáticas con fines terapéuticos; vii) artes adivinatorias: construcción de un sistema de conocimiento y de interpretación del mundo considerado como mágico, que se utiliza para indagar acerca del porvenir (quiromancia, cartomancia); y viii) astronómicos y astrológicos: conocimiento de normas y leyes de la naturaleza, derivados de la profunda observación de los astros, que ha llevado al diseño y desarrollo de un horóscopo propio.

Frente a las actividades económicas y productivas tienen una concepción moral y cultural que se resume en la siguiente afirmación: “se trabaja para vivir y no se vive para trabajar”. Ello va acompañado a no dejarse inmiscuir en relaciones de autoridad y de poder entre empleador y trabajador.

[91] Cfr. Bimbay, Y. (2007). Conociendo al pueblo Rrom: una mirada desde las kumpeniyi del Caribe. Santa Marta, Colombia (s.e). Concepto de Ana Dalila Gómez Baos para este asunto, folios 115 a 117 del cuaderno principal. Pueblo Rrom -Gitano- de Colombia. Haciendo camino al andar. DNP. 2011. Páginas 22-23, 68 a 71 y 77-78.

[92] “Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano”.

[93] Énfasis propio.

[94] CP art. 8.

[95] Literal “a”, artículo 1, Convenio 169 OIT.

[96] El literal “a” del numeral 2º, del artículo 2º, establece que las acciones que adelante el Estado para garantizar el respeto a la integridad de estos pueblos deberán asegurar, entre otras, “(...) a los miembros de dichos pueblos [el goce], en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”.

[97] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[98] Sobre el particular, cuando el artículo 4 del decreto en cita define a la Kriss, la identifica como: “[El] tribunal en el que se reúnen los gitanos mayores (Seré Rromengue) de determinada Kumpania con el propósito de resolver una controversia y tratar asuntos internos”.

[99] Así, cuando el mismo artículo 4 precisa lo que se entiende por identidad cultural, señala que: “Se es Rrom o Gitano por descendencia patrilineal, la cual permite la ubicación de una persona en un determinado grupo de parentesco, configurado fundamentalmente en torno a la autoridad emanada de un hombre de reconocido prestigio y conocimiento, el cual

a su vez, a través de diferentes alianzas, se articula a otros grupos de parentesco, en donde todos comparten, entre otros, la idea de un origen común, una tradición nómada, un idioma, un sistema jurídico la Kriss Rromaní, unas autoridades, una organización social, el respeto a un complejo sistema de valores y creencias, un especial sentido de la estética que conlleva a un fuerte apego a la libertad individual y colectiva, las cuales definen fronteras étnicas que los distinguen de otros grupos étnicos”.

[100] Al respecto, el artículo 4, numeral 2, literal c), dispone que: “[La Kriss Rromaní] es el sistema propio del grupo étnico Rrom o Gitano, el cual está compuesto por una serie de normas y valores culturales que todos los miembros del grupo étnico tienen el deber de acatar y hacer cumplir”.

[101] El artículo 86 de la Constitución Política dispone que: “Toda persona tendrá acción de tutela (...)”, el cual se desarrolla por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante (...)”. Énfasis propio.

[102] El citado artículo 86 del Texto Superior señala que: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”. Énfasis propio.

[103] Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

[104] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[105] Sobre el alcance de este principio, la Corte ha sostenido que la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

[106] 27 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014.

[107] El cual, como ya se dijo, dispone que: “Artículo 9. Requisitos para el registro. El

representante de la Kumpania deberá presentar por escrito la solicitud de registro ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia, o la dependencia que haga sus veces, la cual deberá acompañar con los siguientes documentos: a. Reglamento Interno. // b. Acta de elección del representante de la Kumpania, acompañada por el listado de asistentes que contengan las respectivas firmas. // c. Dirección para correspondencia”.

[108] Énfasis propio.

[109] En los considerandos del Decreto 2957 de 2010 se dice que: “(...) dadas sus singularidades como grupo étnico, es portador de unas señales identitarias específicas y de una cultura propia que ameritan un tratamiento especial y diferencial por parte del Estado colombiano y la sociedad mayoritaria, a fin de garantizar su integridad étnica y cultural, así como el ejercicio pleno de sus derechos colectivos”. Por ello, “se hace necesario desarrollar acciones afirmativas como grupo étnico, tendientes al fortalecimiento de su autonomía y su participación en la articulación de derechos con el resto de la sociedad colombiana”.

[110] Al respecto, ver el literal “B” del acápite de pruebas de esta sentencia.

[111] Cuaderno 1, folios 39 a 58.

[112] Cuaderno 1, folios 61 a 64, y 66 a 70.

[113] Cuaderno 1, folios 71 a 78.

[114] Cuaderno 1, folio 38.

[115] Cuaderno 2, folios 587 a 594.

[116] Cuaderno 1, folios 86 a 88.

[117] Cuaderno 1, folios 199 a 208.

[118] Cuaderno 4, folios 1 a 15.

[119] Cuaderno 1, folio 191.

[120] Cuaderno 1, folio 191.