

Sentencia T-1253/08

RESGUARDO INDIGENA-Conflicto en el resguardo indígena Potrerito conformado por la comunidad indígena de los Pijaos

DERECHO A LA AUTONOMIA POLITICA DE COMUNIDAD INDIGENA-Derecho fundamental a gobernarse por autoridades propias, sin la interferencia de autoridades del Estado

COMUNIDAD INDIGENA-Reconocimiento de la autonomía indígena exige que, en principio, el Estado y por lo tanto el juez de tutela se abstenga de involucrarse en los conflictos internos

El reconocimiento de la autonomía indígena exige que, en principio, el Estado –y por lo tanto el juez de tutela – se abstenga de involucrarse en los conflictos internos de la comunidad. Por eso, la intervención del Estado puede aceptarse únicamente luego de que la comunidad ha agotado todos los recursos propios para la resolución del conflicto. Por eso, en esta sentencia no se accederá a la pretensión de los demandantes de ordenar la posesión del cabildo de su preferencia y tampoco se negará el derecho que en ese punto reclaman, así como tampoco se definirá si son los otros integrantes quienes deben ejercer todo el control y los únicos con derecho a voto. Como se ha indicado, ello implicaría que la Corte asumiera la potestad de decidir sobre los asuntos internos de la comunidad, con lo cual avalaría la intervención de agentes externos en ella y entorpecería el desarrollo autónomo de un proceso de recomposición de la vida en comunidad.

ACCION DE TUTELA-Garantía de la autonomía indígena para que ella misma encuentre la mejor fórmula de resolución del conflicto interno que afronta

DERECHO A LA AUTONOMIA POLITICA DE COMUNIDAD INDIGENA-Derecho fundamental a gobernarse por autoridades propias, sin la interferencia de autoridades del Estado

DERECHO AL VOTO EN COMUNIDAD INDIGENA-Restricción injustificada en el Cabildo Indígena de Ipiales

ACCION DE TUTELA-Orden a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior para que culmine el proceso de asignación del predio San Martín a la comunidad pijaos de acuerdo con la decisión que tome la misma comunidad indígena

Referencia: Expediente T-1843891

Acción de tutela instaurada por Arnulfo Tique y Víctor Tique Ducuara contra el alcalde municipal de Coyaima – Tolima

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil ocho (2008).

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Coyaima, dentro del proceso instaurado por Arnulfo Tique y Víctor Tique Ducuara contra el alcalde municipal de Coyaima – Tolima.

I. ANTECEDENTES

Hechos

El día 13 de agosto de 2007, los ciudadanos Arnulfo Tique y Víctor Tique Ducuara, quienes se identifican, respectivamente, como el gobernador saliente y el nuevo gobernador elegido del resguardo indígena Potrerito de Coyaima – Tolima, instauraron una acción de tutela contra el alcalde municipal de Coyaima, bajo la consideración de que éste les había violado su derecho al debido proceso y a la jurisdicción especial indígena, y el principio de igualdad, al negarse a posesionar a la junta directiva del cabildo indígena Potrerito elegida para el período dos mil siete.

1. En el año 1999, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA – constituyó el resguardo indígena de Potrerito, el cual estuvo integrado inicialmente por treinta y ocho familias. Posteriormente, otras ochenta y ocho familias ingresaron a la parcialidad y fueron incorporadas dentro del censo que adelanta la misma comunidad.

2. En el resguardo se ha presentado una controversia acerca de quiénes son los miembros de la comunidad que pueden participar en la elección del cabildo. Así, mientras que un grupo – minoritario – ha planteado que solamente pueden elegir y ser elegidos las personas que el

INCORA relacionó en el censo de constitución del resguardo, otro manifiesta que todos los miembros de la comunidad tienen derecho a participar en las elecciones.

3. En los años 2005 y 2006, el alcalde de Coyaima posesionó al cabildo que había sido elegido por la mayoría de los miembros del resguardo, independientemente de si eran fundadores del mismo o de si se habían incorporado después a él.

En las dos ocasiones, la decisión del alcalde fue demandada, mediante una acción de tutela, por los partidarios de que solamente pudieran votar los miembros fundadores del resguardo. En ambos casos, el juez de conocimiento concedió la tutela impetrada. Así ocurrió con la sentencia del 3 de marzo de 2006, en la cual el Juez Primero Promiscuo Municipal de Coyaima se pronunció acerca de quiénes podían participar en la elección del cabildo. La acción de tutela había sido entablada por el señor Ramiro Tique contra el alcalde de Coyaima, por cuanto éste se había negado a darle posesión al cabildo que él representaba.

En su intervención dentro del proceso, el alcalde manifestó que dos directivas habían solicitado ser posesionadas: la que representaba el señor Ramiro Tique, que había sido elegida solamente por 33 cabezas de familia de la comunidad, y otra, representada por el señor Arnulfo Tique, que había sido elegida por 92 cabezas de familia de las 127 inscritas en el censo de la comunidad. Expresó que la alcaldía le había solicitado a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior que conceptuara si era procedente que en las elecciones del cabildo participaran las familias que no aparecían como fundadoras del resguardo, y que ésta, mediante el oficio N° 0FI06465-DeT-1000 del 12 de enero de 2006, le contestó que sí se podía hacer la elección con todas las familias que conformaban el resguardo.

Asimismo, participó dentro del proceso el señor Arnulfo Tique, quien afirmó que ni las 88 familias que llegaron después al resguardo, ni 11 de las 38 familias originales tuvieron conocimiento sobre la asamblea en la que se habría elegido la directiva representada por el Ramito Tique.

En su sentencia, el Juez Primero Promiscuo Municipal de Coyaima afirmó:

“El asunto puesto en conocimiento versa sobre la autonomía política del resguardo POTRERITO, resguardo que viene teniendo un conflicto electoral ya que se presenta la elección de dos juntas, una de ellas elegida por los integrantes de 33 familias de las 38

familias fundadoras que la integran y la otra junta elegida por 88 familias que ingresaron posteriormente a dicha comunidad, pero que no son fundadoras del resguardo.

“La junta directiva que ha sido nombrada por las familias fundadoras sostiene que es la elección a la que el señor alcalde de Coyaima debe darle el trámite de posesión y reconocimiento como autoridades ya que fueron ellas a quien el INCORA, hoy el INCODER, reconocieron legalmente y lo constituyeron como resguardo para la administración de sus tierras y sus actividades sociales, económicas y culturales. Las familias que la conforman, según comunicaciones del INCODER como del Ministerio del Interior y de Justicia han certificado siempre que son 38 familias (...)

“Posteriormente y con el tiempo dicho resguardo se ha ido afiliando hasta el punto de contar hoy con 88 grupos de familias más, pero que no cuenta con el aval del INCODER que es la entidad llamada a través de un estudio socioeconómico de reestructurar y ampliar los resguardos con el concepto favorable del Ministerio del Interior y de Justicia. Sobre estas elecciones que se han venido presentando en el resguardo Potrerito ya fue objeto de tutela por parte de este despacho a través de fallo de julio 21 de 2005 (...) donde se le ordenó al señor Alcalde Municipal realizar los trámites pertinentes para realizar la posesión del que fue nombrado por las familias del resguardo Potrerito según el censo reconocido oficialmente por el INCODER porque de acuerdo con las motivaciones jurídicas analizadas en dicha providencia, tanto el INCODER como el Ministerio del Interior y de Justicia no reconocían a las 88 familias como integrantes del resguardo. Fallo que fue motivo de apelación, y el Juzgado Primero Civil del Circuito (...) se pronunció confirmando el fallo de primera instancia requiriendo al mandatario local de Coyaima para que cumpliera con los límites de su competencia otorgados por el Decreto 1481 de 1992.

“(...)

“Si miramos los argumentos que se tuvieron en cuenta para el fallo de tutela de primera instancia del 21 de julio de 2005 y que fue motivo de confirmación a través del fallo de apelación, en nada ha cambiado, ya que a la fecha y atendiendo a lo preceptuado en el Decreto 2164 de diciembre 7 de 1995 el INCODER, anteriormente el INCORA, no ha realizado en esta comunidad un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras en la comunidad Potrerito en aras de ampliar los integrantes de la comunidad (...)

“(…)

“Así la cosas, hasta la fecha podemos establecer con toda seguridad que la comunidad Potrerito cuenta únicamente con 38 familias que son las integrantes y fundadoras, y son ellas las llamadas a elegir su gobernador y demás representantes en la actualidad (…)

“Estas situaciones quedaron claras en los fallos anteriores y fueron de pleno conocimiento del Alcalde Municipal de Coyaima, quien a pesar de tener un contacto inmediato con la situación ha ignorado los argumentos legales para reconocer como gobernador al que resultare elegido por las familias fundadoras del resguardo y que aparecen en el censo oficial del INCODER.”

Por lo tanto, en la sentencia se concede el amparo solicitado por el señor Ramiro Tique, por violación al debido proceso y a la autonomía, y se le ordenó al alcalde municipal de Coyaima que realizara los actos administrativos pertinentes “con el objetivo de dar posesión a los directivos que fueron elegidos por las familias del resguardo Potrerito de la jurisdicción de Coyaima, según el censo reconocido oficialmente por INCODER.” Además, se dispuso requerir al alcalde de Coyaima para que no incurriera en un desacato a la sentencia de tutela, y finalmente, se ordenó notificar sobre el contenido de la sentencia al Ministerio del Interior y de Justicia y al INCODER, a este último con el fin de enterarlo acerca de que en el resguardo existían 88 familias que no figuraban en el censo, “para que en adelante realice los trámites pertinentes en aras de reestructurar si es posible el resguardo Potrerito, de conformidad con los parámetros del Decreto 2164 de 1995...”

4. El 2 de diciembre de 2006, 30 de las 38 familias fundadoras del resguardo se reunieron en asamblea general, para elegir la junta directiva para el año 2007. En la asamblea fue elegido como gobernador el señor Ramiro Tique, quien fue posesionado por el alcalde de Coyaima el día 1º de febrero de 2007.

5. El 17 de febrero de 2007, 75 familias del resguardo se reunieron en asamblea general para elegir la junta directiva para el periodo dos mil siete. En la asamblea fue elegido como gobernador el señor Víctor Tique. Éste le solicitó al Alcalde Municipal de Coyaima efectuar la posesión y el reconocimiento legal de la Junta Directiva. Sin embargo, mediante oficio No. 0243 del 26 de abril de 2007, la Alcaldía negó la posesión de la Junta Directiva. Fundamentó su decisión con el argumento de que, pocos días atrás, había posesionado al cabildo del

resguardo, de acuerdo con los lineamientos impartidos en la sentencia de tutela del 03 de marzo de 2006, dictada por el Juzgado Primero Promiscuo de Coyaima. Además, afirmó que el resguardo solamente podía tener un cabildo y que si ellos querían impugnar la elección y la posesión del otro cabildo tenían que acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

6. El 13 de agosto de 2007, los señores Arnulfo Tique y Víctor Tique Ducuara instauraron una acción de tutela contra el Alcalde Municipal de Coyaima. Manifestaron que su decisión de no posesionar a la junta directiva de la que formaban parte vulneraba sus derechos al debido proceso y a la jurisdicción especial indígena, y el principio de igualdad.

En su escrito manifiestan que la decisión del alcalde se basa en lo expresado en un oficio de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, acerca del cual afirman que lo allí expresado no tiene carácter vinculante. También aseguran que la sentencia de tutela dictada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Coyaima en el año 2006, acerca de la junta directiva que debía ser posesionada, solamente se aplicaba a las elecciones de ese año. De otro lado, expresaron que “si las normas de elección indígena señalan que será posesionado aquel que haya sido nombrado por la comunidad debe entenderse la legalmente constituida cuyo censo ha sido aprobado por las entidades del Estado y tal posesión no se da, pues existe una violación al derecho de igualdad, ahora bien como no es posible dejar a un lado la existencia de las 88 familias que no aparecen en el censo oficial, consideramos que es importante agotar el procedimiento establecido en el Decreto 2164 de 1995, arts. 7 al 13, que versan sobre los procedimientos que deben seguir entre ellos, la de reestructurar y sanear resguardos indígenas por parte de las entidades estatales llamados a manejar estos asuntos indígenas...”

Solicitan que se revoque el oficio No. 0243 de fecha 17 de marzo de 2006, por medio de la cual se negó la posesión de la Junta Directiva del Resguardo, y que se ordene al Alcalde Municipal de Coyaima iniciar de manera inmediata los trámites administrativos tendientes a dar posesión al cabildo cuyo gobernador es el señor Víctor Tique.

Finalmente, a la demanda de tutela acompañan una serie de escritos en los que expresan que la elección del señor Ramiro Tique no habría tenido realmente lugar y que los documentos presentados por él para la posesión no eran auténticos.

7. En su respuesta a la acción de tutela, el alcalde de Coyaima expresa que el resguardo

Potrerito fue constituido por el Incora con 38 familias. Posteriormente, otras 88 solicitaron su ingreso al resguardo y el cabildo las relaciona en el censo de la parcialidad. Agrega que en la comunidad indígena existe “un conflicto entre los señores Ramiro y Arnulfo Tique, consistente en que el primero alega que las personas aptas para ser elegidos y elegir el cabildo son las que el INCORA relacionó en el censo de constitución del resguardo. El otro líder indígena alega que las 88 familias nuevas tienen iguales derechos que las antiguas para ser elegidas y elegir el cabildo, por ser personas de la misma comunidad.”

Agrega que la alcaldía, “respetando la autonomía de la comunidad Potrerito, posesionó durante los años 2005 y 2006 el cabildo elegido por la mayoría de personas mayores de 18 años de edad (incluyendo los fundadores del resguardo y los que ingresaron posteriormente).” Aclara, sin embargo, que el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Coyaima le ordenó posesionar al cabildo elegido por las familias relacionadas por el INCORA y que él ha cumplido con esta instrucción a partir de ese momento.

Por otra parte, explica que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 1481 de 1992, proferido por la Gobernación del Tolima, “no es procedente la posesión de otro cabildo de la parcialidad indígena Potrerito”, por cuanto esa norma “establece que en cada parcialidad debe haber un solo cabildo.”

8. También el gobernador del cabildo en ejercicio, Ramiro Tique, contestó la demanda de tutela. Expresa que el alcalde de Coyaima no podía negarse a posesionarlo, ya que existían dos fallos de tutela favorables a su sector, dictados en los años 2005 y 2006 y confirmados en apelación por el Juzgado Primero Civil del Circuito del Guamo - Tolima -, en los que se sentaron las directrices que tenía que seguir el alcalde en relación con la posesión de los gobernadores del cabildo.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

9. En su sentencia del 28 de agosto del 2007, el Juzgado Promiscuo Municipal de Coyaima - Tolima, decidió no tutelar los derechos incoados por los actores.

En la providencia se hace referencia a la sentencia de tutela dictada por el mismo Juzgado, el día 3 de marzo de 2006, con ocasión del mismo conflicto. Después de transcribir varios párrafos de la sentencia se expresa que la situación presentada en aquella ocasión no había

cambiado hasta la fecha, puesto que

“no reposa acto administrativo donde reconocen a las demás familias como integrantes del resguardo de Potrerito, atendiendo a los lineamientos legales del Decreto 2164 de 1995; el INCODER no ha realizado el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras en dicha comunidad de la etnia pijao, en busca de una democracia activa y participativa de todos sus asociados. Los miembros de la comunidad de Potrerito han sido pasivos y de tardías reacciones para buscar la conquista en la ampliación de las familias en la elección de sus representantes legales, actividad que se realiza cada año. Al contrario, deben utilizar las herramientas legales para la reestructuración, ampliación y saneamiento de su resguardo, teniendo el propósito del reconocimiento por parte de las entidades del orden nacional INCODER y Ministerio del Interior y de Justicia.

“En fin, el resguardo indígena de Potrerito, legalmente constituido por el INCORA (hoy INCODER), mediante resolución nº 021 del 5 de mayo de 1999, cuenta legalmente con 38 familias que son las integrantes y fundadoras, son ellas las llamadas a elegir a sus autoridades legales, situación que podrá cambiar si las fuerzas activas de la comunidad realizan y hacen efectiva los reconocimientos antes aludidos.”

10. En sentencia del 6 de noviembre de 2007, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guamo confirmó la providencia de primera instancia

En la sentencia se expresa que “si el señor alcalde del Municipio de Coyaima dio legal posesión al señor Ramiro Tique fue porque encontró que reunía los requisitos legales para tal fin y por ello procedió a celebrar y sentar tal posesión...” Además, manifiesta que “la única manera para que el acto administrativo por medio del cual se ordenó dar posesión al gobernador, señor Ramiro Tique, sea declarado nulo, no corresponde a esta jurisdicción, sino que por el contrario tiene que acudir ante el Contencioso Administrativo con el fin de obtener la nulidad de dicho acto administrativo.”

III. PRUEBAS RECOPIADAS POR LA SALA DE REVISIÓN

11. La Sala de Revisión le solicitó a distintas entidades que presentaran “un concepto sobre el caso de la referencia y sobre los criterios a aplicar para resolver los diversos problemas jurídicos planteados por él, especialmente los atinentes a la representación de los pueblos

indígenas, sus procesos de designación de autoridades, el reconocimiento que de tales procesos hagan las autoridades nacionales, los criterios de admisibilidad de la elección de autoridades indígenas ante el gobierno nacional, y asuntos afines.”

12. El Director (e) de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom (e) expone que el numeral 7 del artículo 3º del Decreto 1720 de 2008 establece como una función de la Dirección “llevar el registro de las autoridades tradicionales indígenas reconocidas por la respectiva comunidad y las asociaciones de autoridades indígenas.”

Agrega que el art. 3 de la Ley 89 de 1890 dispone que en cada parcialidad indígena habrá un cabildo nombrado por sus miembros de acuerdo con sus usos y costumbres, y que para tomar posesión de sus puestos “no necesitan los miembros el cabildo de otra formalidad que la de ser reconocidos por la parcialidad ante el cabildo cesante y a presencia del alcalde del distrito.”

Por lo tanto, menciona que “el criterio fundamental para registrar a los cabildos de las distintas parcialidades del país es que cada comunidad proporcione un acta de posesión en la que se encuentren las firmas respectivas que den testimonio de la presencia tanto del cabildo saliente como del alcalde municipal.” Agrega que el proceso de designación de las autoridades indígenas “es particular a cada comunidad y responde a los principios que dentro de su jurisdicción especial maneje cada parcialidad.”

13. Posteriormente, el Magistrado Ponente le formuló varios interrogantes adicionales a la Dirección de Etnias. Las respuestas que interesa para este proceso serán mencionadas en el aparte de Consideraciones y Fundamentos.

14. El Departamento de Antropología de la Universidad Javeriana remitió su concepto a través de la directora, Socorro Vásquez. Ella anota que mediante el Decreto 1481 de 1992, la gobernación de Tolima reguló la elección de gobernadores y representantes de los indígenas del Tolima, y que allí indicó que en cada parcialidad solamente puede existir un cabildo y que en la elección no pueden intervenir personas extrañas a la comunidad.

Luego, manifiesta que, si bien no poseen información sobre las desavenencias internas presentadas en el resguardo Potrerito, encuentran que los problemas con el censo son comunes a muchas comunidades. Al respecto expresa que, desde la perspectiva del

parentesco, la descendencia se suma al censo, razón por la cual el documento emitido por el INCORA acerca de que solamente participan en las elecciones las familias fundadoras podría generar un conflicto generacional. Sin embargo, aclara que la alteración de los censos también puede estar asociada “a prácticas relacionadas con períodos electorales o intereses de captación de recursos vía transferencias.”

En este mismo sentido, se pregunta cuál es el grado de legitimidad del censo de 2003, en el cual la Dirección de Etnias habría validado la incorporación de nuevos miembros a la comunidad. También considera importante verificar si el Departamento Nacional de Planeación está liquidando las transferencias de recursos al resguardo según los datos del censo de constitución del resguardo (38 familias) o según el censo de 2003 (133 familias).

Resalta que “los problemas asociados al conflicto en cuestión se relacionan más con la legitimidad interna del resguardo (prácticas políticas) que con particularidades culturales.” Al respecto anota que “si bien (...) los pueblos indígenas han recuperado y/o inventado procedimientos durante los últimos 17 años en razón de la creación de la JEI, es posible decir que muchos de esos procedimientos corresponden a prácticas miméticas de la sociedad mayoritaria. Los procedimientos, los mecanismos, las ideas y conceptos se encuentran asociados cada vez más a nociones de derecho o de resolución de conflictos hegemónicos, sin que esto signifique que se les dé el mismo sentido o se apliquen de manera similar.” Por eso, considera importante que “las comunidades indígenas definan de manera concertada los procedimientos y las reglas de juego con los que van a desarrollar su vida comunitaria (...) [puesto que] el reconocimiento de procedimientos explícitos por cada comunidad resulta necesario para el afianzamiento de la autonomía indígena y la comprensión de sus decisiones por parte de las autoridades ordinarias.”

Destaca el papel de la asamblea indígena, “como institución social que debe funcionar como un criterio estable de reconocimiento de las autoridades, tanto interno, para los miembros de la comunidad, como externo, para las autoridades ordinarias.” Dice que en el caso del pueblo pijao “ambas figuras (criterios de representación y autoridad indígena) se concretan en el cabildo, en su elección por asamblea de la comunidad de un resguardo determinado, y en su reconocimiento legal a través de su posesión ante el alcalde municipal donde se ubica su resguardo...” Por lo tanto, concluye:

“Hacer alusión entonces a la asamblea como criterio estable, depende del fortalecimiento de esta institución social y de su independencia de fenómenos políticos de órbitas regionales y nacionales. Si bien, en algún grado, esto es inevitable, también lo es que las decisiones comunitarias siguen siendo el único criterio de avalar a las autoridades y de resolver los conflictos al interior de las comunidades.

El anterior panorama no permite avanzar en la solución de ya viejos conflictos como el que se analiza, derivados del proceso de re-etnización indígena de las comunidades indígenas, hecho explicado históricamente por la necesidad de muchas familias y comunidades que como la Pijao transitan del blanqueamiento (...) a la indigenización en el proceso de reconocimiento de la Constitución de 1991. Dicho proceso ha venido siendo reconocido de modo notorio y reiterado por la Corte Constitucional, pero en la práctica los elementos asociados a la representación y legitimidad política se encuentran profundamente vinculados con la política tradicional local y regional colombiana que, en múltiples aspectos, coopta las prácticas autonómicas indígenas y la cuales terminan respondiendo a las mismas lógicas de la sociedad mayoritaria.”

15. La Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH -, Adriana Puentes, también envió el concepto que le fuera solicitado.

En primer lugar se pregunta: “¿El ingreso de nuevas familias al resguardo significa la reestructuración del mismo de acuerdo con el Decreto 2164 de 1995? En este sentido, ¿el número de familias que constituyen el resguardo será solamente aquel que figure en el censo oficial del INCODER - antes INCORA -, o, por el contrario, se entiende que la autonomía de la jurisdicción indígena permite que el cabildo, como instancia de gobierno, dé cabida a nuevas familias afiliadas al cabildo, sin necesidad de un reconocimiento de las entidades estatales?”

Al respecto considera que del art. 1 del Decreto 2164 de 1995 se desprende que

“las funciones del INCODER están limitadas a realizar los estudios para la dotación y titulación de las tierras que pueden ser otorgadas en calidad de resguardo a las comunidades indígenas y los posteriores cambios territoriales que puedan darse en dichos resguardos.

“En este sentido, cuando el Decreto habla de constitución, ampliación o reestructuración, se refiere específicamente a los límites y títulos de propiedad colectiva, y no al número de familias que habitan en estos. En efecto, si bien el resguardo se constituyó a partir de un número de familias, este es relevante en la medida en que debe tenerse en cuenta al momento de otorgar las hectáreas de tierra correspondientes para que la comunidad habite; pero si, posteriormente, el mismo cabildo acepta la inscripción de nuevas familias, sin modificar los límites territoriales, de ninguna manera está entrando en las competencias otorgadas al INCODER.

“(…)

“En últimas, es claro que la función del INCODER no es decir quiénes son o no indígenas dentro del resguardo, su función se limita a la creación del mismo, o a su ampliación o reestructuración territorial. Por lo tanto, no puede limitarse la votación por parte de los miembros de un resguardo a su inscripción en el censo oficial, ya que esto impone una carga que contraría la autonomía indígena y la capacidad de estas comunidades de decidir, a través del cabildo, quiénes son miembros de la misma.”

Luego, a la pregunta acerca de quiénes son los miembros del resguardo que están legitimados para elegir al gobernador del cabildo, responde: “Todos los miembros de la comunidad reconocidos por el cabildo, dentro de los límites del resguardo.”

Finaliza con la manifestación de que “tras la negativa de permitir la inclusión de nuevas familias en el resguardo hay razones de carácter político más o menos estructuradas legalmente, consecuencia del descontrol estatal sobre los resguardos y la jurisdicción indígena. Descontrol, que se evidencia en los efectos de las circulares producidas por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia...” Para ilustrar sobre ello anexa un artículo por Margarita Chaves, titulado “Cabildos multiétnicos e identidades depuradas”, en el cual se analiza “El interés estatal por ‘depurar’ los resguardos, en la búsqueda de recuperar el control sobre los beneficios que se desprenden no solo de la constitución de estas propiedades colectivas, sino de las transferencias que son giradas a cada municipio para su posterior entrega a los cabildos de cada resguardo, las cuales pueden variar dependiendo de los miembros que estén inscritos en el mismo.”

16. El coordinador de la Maestría en Antropología Jurídica de la Universidad del Cauca,

Herinaldy Gómez, envió su concepto a la Sala de Revisión.

En primer lugar, afirma que debe entenderse que cuando la Constitución se refiere a las autoridades indígenas reconoce “todas las que cada pueblo (incluidas las comunidades o parcialidades en las que está dividido cada pueblo) tiene establecidas actualmente y las que, según sean sus necesidades, quieran establecer en el futuro. En otros términos, lo más importante es que sean autoridades reconocidas por la comunidad como legítimas o propias. En ese sentido puede observarse que constitucionalmente queda consagrada la autonomía indígena respecto de sus autoridades jurisdiccionales, manifiesta en que no es el Estado y/o sus instituciones, ni la jurisdicción ordinaria las que determinan cuáles son las autoridades de los pueblos indígenas; son éstos quienes las definen y determinan, según: a) su tradición ancestral; b) sus formas de diversificación intracomunal; c) su transformaciones culturales derivadas de los procesos de sujeción y dominación colonial y republicana; y d) sus necesidades de relación intercultural, intersocietal e interinstitucional.”

Anota, entonces, que la legitimidad de las autoridades de los pueblos indígenas “está definida por el reconocimiento cultural o político que de ellas haga, internamente, cada pueblo o comunidad. Sólo en el caso de disputas o cuestionamientos internos sobre las mismas que no sean posibles de solucionar de manera autónoma, y el Estado tenga conocimiento del problema o parte de la comunidad demande su presencia, el Estado puede y está obligado a intervenir para contribuir a su resolución.”

Resalta que, a pesar de las múltiples formas existentes de autoridad indígena, los resguardos o parcialidades del pueblo pijao, que está conformado por más de 50 resguardos y/o cabildos, solamente reconocen como autoridad al cabildo. Explica esta situación de la siguiente forma:

“La explicación más factible que por el momento encuentro al respecto puede reducirse a que si bien no desaparecieron físicamente, como le pasó a muchos otros pueblos, escasamente lograron sobrevivir perdiendo su lengua, buena parte de su cultura y con ellas sus formas de autoridad ancestral. Si hoy son reconocidos como un pueblo indígena se debe, fundamentalmente, al proceso de lucha, resistencia y recuperación político-‘cultural’ indígena iniciado en tiempos modernos (mediados del siglo pasado). Proceso que la memoria cultural pijao siempre invoca recordando las luchas abanderadas por su destacado líder nacional, el

terrajero Manuel Quintín Lame. Dentro de este contexto los actuales comuneros del Cabildo Potrerito de Coyaima señalan que se consideran herederos de esas luchas y que gracias a continuar con ellas lograron por fin que el Estado reconociera parte de su territorio, antes perdido y hoy recuperado en calidad de resguardo a partir de 1999. Es importante anotar que para ese reconocimiento, además de la lucha política del movimiento indígena, contribuyeron en gran medida los nuevos derechos indígenas consagrados en la Constitución Política de 1991. Amparados en esos derechos, en especial el de la reivindicación territorial, 38 familias comuneras, siguiendo la tradición de procesos precedentes adelantados por otras familias, fundaron el Cabildo Potrerito en 1993 hasta lograr la creación del Resguardo en 1999, para luego afiliarse a la Asociación de Cabildos Indígenas del Tolima - ACIT.”

A continuación, en el escrito se menciona que las formas culturales de designación de las autoridades indígenas son tan diversas como ellas mismas. Así, las autoridades ancestrales “no son objeto de una designación consciente y voluntaria de otras personas ni de sí mismas”; otras autoridades son elegidas con base en “sueños” y/o “visiones”, y, además, existen “autoridades que son de tipo hereditario, otras son propias de determinados linajes y también las hay que se logran por iniciativa personal (...), caso en el cual se debe ser aceptado por otra autoridad experta en el campo escogido.”

La elección de los cabildos se distingue de los anteriores tipos de “designación” de autoridades, “frente a las cuales no existe ningún tipo de disputa (y sí en cambio obligación de acatar el signo de haber sido ‘elegido’ ya que su renuencia implica retar fuerzas ‘sobrenaturales’ que terminarían por doblegarlo sometiéndolo a designios insospechados).” Esas elecciones, que no escapan a las relaciones de poder y de disputa, se realizan generalmente a través de la asamblea general, por votación.

Manifiesta que la elección tradicional de los cabildos se ha transformado sustancialmente a partir de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001. Dice que los líderes de distintos pueblos indígenas coinciden en esta apreciación y transcribe el siguiente argumento de uno de ellos: “antes el ‘traspaso de las varas de mando’, ‘la rotación de los cargos’ [así se refieren a los que nosotros llamamos elección] era motivo de fiesta. No había disputa por los cargos, se elegía a las personas mayores que tenían más experiencia de trabajo en comunidad, no era necesario saber de leyes escritas - sólo al secretario se le escogía si sabía leer y escribir y si era bueno para esto podía durar varios años-, los escogidos no podían negarse al cargo ya

que todos debían y tenían la obligación de ir rotando para servir a la comunidad (...) Pero todo cambió después de que llegaron los recursos de transferencia, existen varias planchas, se hacen campañas y promesas, se eligen jóvenes que saben leer y escribir, pero no conocen mucho de la costumbre, los cabildos no trabajan para el bien de toda la comunidad, sino para algunos, la autoridad se dedica a resolver los problemas de proyectos, a estar por fuera de la comunidad y se descuidan los problemas internos de la vida comunitaria (...) por eso cuando llegan esos recursos nosotros decimos que llegó el veneno que trae tantos problemas, divisiones y a veces hasta muertes.”

Entre las conclusiones con las que el escrito finaliza se encuentra la siguiente:

“Cuando se presentan conflictos intraétnicos, por la legitimidad de una u otra forma de designación de autoridades, la práctica interlegal de los procesos de inscripción, posesión y registro establecidos sufre tropiezos, genera confusión institucional ante la falta de criterios culturales y/o normas jurídicas que orienten cómo proceder para que la acción realizada no sea objeto de demanda por alguna de las partes en disputa (lo que generalmente ocurre) de violación a la autonomía indígena. Lo es así debido a que el conflicto mismo es una expresión de la pérdida, transitoria, de la autonomía indígena, es decir, de la capacidad política, gobernabilidad y cohesión comunal interna del derecho propio para solucionarlo según usos y costumbres o normas y procedimientos, obligando a que se traslade la decisión al Estado y/o a la jurisdicción ordinaria. Ante este escenario cabe preguntar: ¿cómo proceder institucionalmente para garantizar la autonomía indígena cuando los sujetos que la poseen renuncian o no son capaces de ejercerla?, ¿desde qué criterios políticos o culturales endógenos étnicos o jurídicos nacionales, discernir la legitimidad o no de una u otra designación de autoridad cuando estas mismas como parte de la comunidad han puesto en cuestión dichos criterios y se dan divisiones de interpretación y aplicación de los mismos? (...) Más allá de las actuaciones institucionales y/o de los fallos jurídicos la realidad fáctica del proceder indígena muestra que la solución del problema deviene de la comunidad (o de sus partes enfrentadas) cuando comprenden que son ellos mismos, no el Estado, quienes generaron el conflicto y proceden en consecuencia a realizar acuerdos internos que recuperan el sentido de cohesión comunitaria. Cuando esto ocurre la comunidad se asume de nuevo como portadora de principios y valores culturales que deben continuar rigiendo su cultura, quizás el principal de ellos mantener el sentido y sentimiento de unidad y comunidad y la defensa del territorio por fuera del cual saben, histórica y jurídicamente, que pierden

buena parte de sus derechos, entre ellos, el de ser reconocidos como y/o ser indígenas.”

17. Los profesores de la Universidad de Antioquia Robert Dover, Gloria Patricia Lopera y Carolina Llanes remitieron también un concepto.

En primer lugar, los intervinientes destacan que la situación que se presenta en el resguardo es el resultado de actuaciones de las autoridades tradicionales del resguardo y de las autoridades estatales, que han generado “consecuencias problemáticas y/o irregulares.” Consideran que estas actuaciones “dificultan, si no hacen imposible, que la Corte Constitucional profiera una sentencia que, dentro de los patrones jurisprudenciales de la entidad y del Estado, logre establecer una solución justa, desde la lógica sobre autogobernación y el manejo de autoridad, para la disputa por el poder que se presenta entre los dos grupos enfrentados en el resguardo de Potrerito.”

Manifiestan que la identidad sociocultural y sociopolítica no es algo fijo, pues está constantemente en negociación con las circunstancias inmediatas. Y luego anotan que “la construcción de la identidad indígena que lleva a cabo el derecho estatal, por ser hegemónico, interfiere con este desarrollo autónómico de las comunidades étnicas.” Expresan entonces sobre Potrerito:

Destacan dos tipos de conflictos que subyacen al debate sobre quiénes pueden votar: “en primer lugar, la disputa en torno a la utilización de las tierras asignadas, dada su escasez en relación con el número de familias que habitan la región; en segundo lugar, el conflicto derivado de la adscripción política de cada uno de los grupos enfrentados.”

Mencionan que, según las versiones recibidas, “la costumbre es que sólo pueden votar los hombres cabeza de familia de las familia fundadoras, es decir, los hombres de los núcleos familiares del censo efectuado para la constitución del resguardo. Aunque hay muchas mujeres, madres solteras y que serían cabezas de familia, no se reconoce como tal el derecho al voto, éste solamente lo detentan los hombres.”

Concluyen con las siguientes manifestaciones:

“Consideramos que en este caso la intervención de la Corte debería contribuir a propiciar las condiciones para que esta comunidad no continúe remitiendo la decisión de sus conflictos

internos a la justicia ordinaria y, en su lugar, fortalezca los procedimientos jurídico-políticos internos. De hecho, en Tolima existen Casas de Justicia del Tribunal Superior Indígena del Tolima que pertenecen al Consejo Regional Indígena del Tolima (CRIT), que hubiera sido la institución más indicada para recibir el caso de Potrerito dada la imposibilidad de las dos facciones de llegar a una resolución interna. Debe propenderse, en definitiva, por fortalecer un procedimiento donde la justicia ordinaria sea el último recurso legal al que acudir después de haber utilizado todos los instrumentos tradicionales y dentro de la jurisprudencia especial indígena. Si la comunidad está negociando los conceptos de autonomía, autoridad, territorio, sanción y tradición, es mejor que lo hagan dentro de su propia institucionalidad jurídica, en lugar de entregar la decisión de estos asuntos a las autoridades del Estado.

“Si dentro de la competencia de la Corte se encuentra la de hacer recomendaciones en procura de realizar la justicia social que una solución puntual al asunto litigado no logra satisfacer, en su fallo la Corte debería atender y tratar de fortalecer el comienzo de solución del problema que ha surgido en el seno de la misma comunidad. Dentro del resguardo de Potrerito hay una iniciativa por parte de la fracción que ha ido reconociendo los vinculados y censándolos cuando les tocó asumir el cabildo (2002,2003, 2004) y es solicitar un predio nuevo - San Martín -, donde las familias que se marginaron del estudio socioeconómico que avaló la constitución del resguardo Potrerito, como las 8 familias fundadoras que fueron sancionadas y las nuevas que se han ido incorporando, puedan formar un resguardo y cabildo nuevo acorde a sus criterios de buen gobierno.. (...)”

“La recomendación a la cual llegamos independiente del fallo, sería (...) instar a las entidades estatales responsables de agilizar la conformación de un resguardo en el predio San Martín o cualquier otro lugar que ofrezca las condiciones necesarias para que la población vinculada de Potrerito pueda asumir territorialmente su vida sociocultural de indígena.”

IV. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CONSIDERACIONES y fundamentos

Competencia

1. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9, de la

Constitución Política.

Problema Jurídico

2. De acuerdo con los demandantes, se trata de establecer si el alcalde de Coyaima - Tolima vulneró sus derechos al debido proceso y a la jurisdicción indígena, al igual que el principio de igualdad, por cuanto se negó a posesionar al cabildo que había sido elegido por el sector del resguardo Potrerito al que ellos pertenecen, todo ello contrariando el derecho a la autonomía indígena.

Para poder responder a ese interrogante, habría que resolver previamente otras cuestiones, tales como (i) si el resguardo pueden admitir nuevos miembros, no derivados de su crecimiento natural; (ii) cuáles son los miembros del resguardo que están legitimados para participar en la elección del cabildo, y (iii) más específicamente, si solamente pueden hacerlo las familias fundadoras o si también pueden participar en el proceso electoral las familias que ingresaron posteriormente al resguardo.

Pero antes de ocuparse con las preguntas planteadas, la Sala de Revisión debe interrogarse sobre el alcance de la autonomía indígena y sobre su relación con la jurisdicción de tutela. Para ello, en un primer aparte, la Sala procurará establecer con precisión cuál es la situación que se juzga. En este punto se hará remisión permanente a los conceptos presentados por los representantes de la Universidad del Cauca y de la Universidad de Antioquia, dado que en los dos casos se hicieron visitas al resguardo Potrerito y entrevistas con los protagonistas del conflicto, lo cual le permite a esta Corporación obtener un mejor conocimiento sobre la situación que se analiza.

El conflicto en el resguardo Potrerito, de Coyaima - Tolima

3. De acuerdo con los documentos aportados al legajo, el grupo social en el cual se desarrolla el conflicto que origina este proceso pertenece a la comunidad indígena de los pijaos. Esta comunidad sufrió un proceso fuerte de aculturación, pero, desde hace varias décadas, en diferentes lugares se observan intentos de recuperar su vida comunitaria, sus raíces y tradiciones, y en ese proceso se han constituido distintos resguardos.

Precisamente, en este caso, en abril de 1993, un grupo de personas pertenecientes a la

comunidad pijao decidió constituir un cabildo sin territorio en la vereda Potrerito, en el municipio de Coyaima. En aquella ocasión, el cabildo fue elegido “por 76 personas pertenecientes a las familias fundadoras...”, según se relata en el concepto enviado por la Universidad del Cauca.

Varios años después, mediante la Resolución 021 de del 5 de mayo de 1999, el INCORA decidió asignarle el carácter legal de resguardo a un predio de algo más de 547 hectáreas, en favor de la comunidad pijao de Potrerito.¹ En la resolución se establece que “la población beneficiada es de 38 familias integradas por 241 personas...” Además, allí se determinó que en la comunidad “existen 26 familias que tienen posesiones tradicionales que en total suman 55 hectáreas 8.861 metros cuadrados, conformadas en 48 mejoras, en las cuales tienen sus viviendas y pancogeres, quedando comprometidas a donarlas al cabildo para una posterior ampliación del resguardo.” De acuerdo con el concepto remitido por la Universidad de Antioquia, del total de hectáreas del resguardo, 38 hectáreas son productivas.

4. Durante el proceso de creación del resguardo, un grupo de las familias fundadoras del cabildo optó por no ser incluida dentro del resguardo. En el concepto presentado por la Universidad del Cauca se transcriben las declaraciones al respecto de Alirio Prada - uno de los líderes que aboga porque solamente puedan votar las 38 familias fundadoras a las que se hace referencia en la resolución del INCORA. Así, después de decir que hasta la creación del resguardo - en 1999 - no hubo problemas en lo referido a la elección del cabildo, puesto que todas las familias que habían participado en su creación votaban, afirma:

“3. Así habíamos elegido siempre y sin ningún problema desde 1993 hasta 1999 que se creó el resguardo de Potrerito y se presentó el problema con las familias que cuando se fundó el cabildo sin territorio, pero con tierra, no querían tierras colectivas, sino tierras con escritura de propiedad porque creían que no era posible volverlo resguardo y además porque decían que el INCORA iba a cobrar la finca que compró para el cabildo. Como esas familias pensaban así no aceptaron, por su propia voluntad, ser registrados dentro de los territorios colectivos, no quisieron hacer parte del cabildo, nosotros no los sacamos, ellos se salieron y quedamos registrados en el censo del INCORA (hoy INCODER) 38 familias fundadoras’ (...)

A pesar de lo anterior, las otras 43 familias fueron incorporadas posteriormente al censo del

resguardo, en el año 1999, luego de que uno de los actores de la presente tutela - Arnulfo Tique - fuera elegido como gobernador del cabildo. Simultáneamente, y para brindarle tierra a esas familias, en esa época se solicitó la ampliación del resguardo, para lo cual se pidió la adjudicación del predio San Martín, que cuenta con 45 hectáreas.

Sobre este punto anota también Alirio Prada, en versión contenida en el concepto de la Universidad de Cauca:

“El problema surgió cuando Arnulfo Tique en su período de gobernador en 1999 quiso incluir a las 120 familias en el Resguardo de Potrerito alegando el derecho de esas familias que no se quisieron reconocer como fundadores de los territorios colectivos. La mayoría de los líderes de la comunidad y 30 de las 38 familias fundadoras se negaron a la idea de ampliación del resguardo, propuesta por Arnulfo Tique y sus seguidores para incluir las 120 familias, pero sí estuvimos de acuerdo con la creación de un nuevo resguardo en la finca San Martín.”

La incorporación de un importante número de familias en el resguardo, a partir de 1999, se constata al observar las siguientes cifras enviadas por la Dirección de Comunidades Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior, tomadas de los censos remitidos por la comunidad indígena:2

Año

Nº de familias

Nº de personas

1999*

38

241

2002**

119+37

794

2003

127

636

2008

104

685

*Datos del Incora de familias beneficiarias de la titulación del resguardo

** El censo se encuentra relacionado y ordenado hasta el núcleo 119 y se relacionan una serie núcleos e individuos que no fueron tenidos en cuenta en los años 2000-2001

Por eso, el mismo Ministerio concluye en su informe: “Si nos atenemos al número de familias y personas con las que se constituyó el resguardo y a los reportes posteriores, fácilmente se puede concluir que el crecimiento observado excede lo que podríamos llamar el crecimiento vegetativo de la población. Dicho en otros términos, es probable que se deba a la incorporación de nuevas personas a la comunidad.”

5. En el entretanto, surgieron conflictos entre las 38 familias fundadoras del resguardo. De acuerdo con el informe de la Universidad de Antioquia, las disputas se presentaron por cuanto el gobernador habría exigido a las familias entregar una parte de lo producido y se negó inicialmente a parcelar el terreno. Posteriormente, accedió a hacerlo, pero estableció que aquellos que se ausentaran entre 20 y 30 días del terreno serían sancionados con la pérdida de su parcela y del derecho a ser beneficiados con los recursos de las transferencias. Por esta razón, 8 de las familias fundadoras - entre ellas la de Arnulfo Tique, uno de los actores de este proceso de tutela - perderían su derecho a trabajar la tierra. Esta situación se vio agravada por las disputas acerca de la afiliación a organizaciones indígenas regionales y nacionales. De esta manera, 8 de las familias fundadoras pasaron a trabajar otra finca, San Martín. La adjudicación de esta finca había sido solicitada inicialmente para ampliar el

resguardo, pero después de los conflictos se ha pedido hacer un nuevo resguardo con ella. Al respecto dice el informe de la Universidad:

“Como resultado de la sanción impuesta, y de la disidencia que ésta genera, el predio Jabonera pasa a ser explotado por el grupo de las 30 familias, más los nuevos ‘vinculados’ al grupo de Alirio [Prada].

“Al poco tiempo de ser constituido el resguardo, y bajo la iniciativa de Arnulfo Tique, cuando fue gobernador en 1999, se presentó al Incora la petición de ampliación del resguardo de Potrerito, para lo cual se solicitó la compra del predio San Martín (con un área de 45 hectáreas). En la actualidad, dicho predio está en proceso de adjudicación, pero entre tanto es ocupado y explotado por el grupo de Arnulfo Tique. El grupo liderado por Alirio Prada dice no tener pretensiones sobre el predio San Martín, y en lugar de la ampliación del resguardo prefieren que el grupo de Arnulfo Tique conforme un nuevo resguardo cuando les sea adjudicado este predio. La solución que proponen, por tanto, es que el grupo de Arnulfo Tique se quede con ese predio, que ellos se quedan con Jabonera (...) Por tal razón, la solicitud inicial de ampliación del resguardo, liderada por Arnulfo Tique, se ha modificado, para en su lugar avanzar hacia la constitución de una nueva comunidad que se llamará Potrerito-San Martín, lo cual implica el reconocimiento de su propio cabildo y de su propia lista censal. Con tal fin, en la actualidad se adelanta un estudio socioeconómico...

“Lo anterior ofrece elementos de juicio para comprender la división interna que existe en la comunidad, en la que se distinguen dos grupos. El primero, compuesto por 30 de las 38 familias fundadoras del resguardo y cuyo líder reconocido es Alirio Prada, primer gobernador de la comunidad (...). El segundo grupo es liderado por Arnulfo Tique, quien fue gobernador en 1999, 2004 y 2006 (para este último año ya se presentaba la elección paralela de cabildos entre los dos sectores de la comunidad) [...]. Este segundo grupo aglutina las 8 familias sancionadas con la pérdida de sus derechos sobre el predio Jabonera, como también a buena parte de las 43 familias que no fueron incluidas dentro del estudio socioeconómico que dio lugar a la constitución del resguardo. Ambos grupos han registrado aumentos de población a lo largo de estos años, derivados tanto del crecimiento natural de la comunidad - conformación de nuevos núcleos familiares descendientes de los fundadores -, como de la inclusión de nuevas familias llegadas a la región y que se han incorporado en calidad de ‘vinculados.’”

En el concepto de la Universidad de Antioquia también se anota que algunas de las personas entrevistadas manifestaron que en el Tolima “las comunidades hacen una distinción entre los resguardados y los vinculados o afiliados. Los resguardados son aquellas familias titulares que aparecen como fundadoras en el momento de constitución del resguardo. Los vinculados o afiliados son aquellos que aparecen censados luego de esta constitución, y no gozan plenamente de los derechos políticos, que se reservan sólo a los resguardados. Por ejemplo, a los vinculados no les corresponde participación en los proyectos que se ejecutan con el dinero de las transferencias, que benefician exclusivamente a las familias fundadoras o resguardadas, ni participan en la elección de cabildos. Aunque los vinculados sí están en las listas censales para el régimen subsidiado de salud, la exención del servicio militar, para las becas de educación superior, etc. Además, este argumento se convierte en argumento para la solicitud de ampliación, saneamiento o constitución de resguardos.”

6. La incorporación en el censo del resguardo Potrerito de las familias que no habían sido incluidas dentro del grupo de beneficiarias en el momento de la creación del mismo generó el debate que dio objeto a la presente acción de tutela, acerca de quiénes estaban autorizados para elegir al cabildo. Los problemas sobre este punto se iniciaron en 2000, tal como lo señala uno de los abanderados de la idea de que solamente tienen derecho al voto las 38 familias fundadoras, opinión recogida en el concepto de la Universidad del Cauca: “La primera impugnación aparece en el año 2000 pero no pasó a mayores porque éramos bobos y no sabíamos que con la asesoría de un abogado podíamos impugnar, pero en el año 2005 se impugna la elección de gobernador porque el señor Arnulfo Tique se reúne con miembros de la comunidad para hacerse nombrar con otras personas que no hacen parte de las familias fundadoras y que no están dentro del censo socio-económico registrado.”

Posteriormente, como se describió en el aparte de Antecedentes de esta sentencia, en los años 2005 y 2006, el problema fue llevado ante los jueces de tutela, los cuales decidieron que los únicos que podían participar en la elección de los miembros del cabildo eran los representantes de las familias fundadoras. Esa decisión fue acatada por el alcalde de Coyaima, quien se ha negado a dar posesión al cabildo elegido por las 8 familias disidentes del grupo fundador reconocido por el Incora en el momento de constituir el resguardo y por las familias posteriormente vinculadas al resguardo. Precisamente, la resolución del alcalde es la que es objeto de impugnación dentro de este proceso.

La tutela debe ser concedida, a favor de todos los miembros de la comunidad y por el respeto de la autonomía indígena

7. Los actores solicitan que el juez de tutela le ordene al alcalde de Coyaima que dé posesión al cabildo elegido por el grupo que ellos lideran. Por su parte, los representantes del otro grupo enfatizan que las familias fundadoras son las únicas autorizadas para votar y, por lo tanto, piden que se niegue la tutela impetrada.

Los jueces de tutela confirmaron las decisiones que ya habían tomado en los años 2005 y 2006, en las cuales se había establecido que, hasta tanto no se lograra la ampliación del resguardo, las únicas personas autorizadas para elegir al cabildo serían las pertenecientes a las 38 familias reconocidas en la resolución del Incora como fundadoras del resguardo.

8. En este punto, la pregunta que debe orientar a la Sala de Revisión es desde cuándo y hasta dónde puede intervenir el juez de tutela en los asuntos y conflictos internos de las comunidades indígenas. Este interrogante se aplica tanto al asunto acerca de si la comunidad puede vincular nuevos miembros al resguardo como al problema de quiénes pueden participar en la elección del cabildo.

Al respecto es preciso anotar que todos los ciudadanos tienen el derecho constitucional de acceder a la justicia, lo cual comprende también el acceso a los jueces de tutela, para solicitar la protección de los derechos fundamentales. Obviamente, este derecho constitucional también se aplica a los miembros de las comunidades indígenas.

Empero, al mismo tiempo, la Constitución reconoce la autonomía de los pueblos indígenas. Estas normas constitucionales se desnaturalizarían en la práctica si toda divergencia dentro de las comunidades indígenas pasa a ser decidida por los jueces de tutela.

Las decisiones de tutela son proferidas a partir de la autoridad con que se ha revestido al juez para solucionar los conflictos concretos que le son presentados. Para dictar su sentencia, el juez recurre a los conceptos propios de la cultura jurídica predominante. De la misma manera, con base en la autoridad que le ha sido conferida, el juez impone su decisión a las partes, sin que para ello tenga que consultar o esperar el resultado de los amplios procesos de diálogo en la búsqueda de la resolución de los conflictos que distingue a las comunidades indígenas. Pero el juez al pronunciar su sentencia impone las concepciones propias del

derecho occidental y aborta procesos de reconfiguración de los usos y costumbres, de las normas propias de las comunidades indígenas. Con ello, puede convertirse en un obstáculo para la recomposición y readaptación de las identidades indígenas y de sus normas comunitarias.

Por ello, con el fin de garantizar la autonomía indígena, es necesario establecer que para que los miembros de esas comunidades soliciten la intervención del juez de tutela en sus asuntos internos es preciso demostrar que se han agotado los mecanismos existentes dentro de la misma comunidad para la resolución de los conflictos.

9. El caso que se analiza es un buen ejemplo de los problemas que puede generar la intervención de agentes externos en los asuntos de la comunidad. Tal como se manifiesta en el concepto de la Universidad de Antioquia, la Dirección de Etnias ha expresado conceptos contrapuestos acerca del problema surgido.³ Por otra parte, en las sentencias de tutela de los años 2005 y 2006 los jueces decidieron que solamente las 38 familias fundadoras podían participar en la elección del cabildo.

Lo cierto es que la intervención externa no ha sido útil para resolver la disputa surgida dentro del resguardo. La división y los conflictos se mantienen. Cada uno de los grupos ha continuado eligiendo su cabildo, a pesar de las sentencias dictadas. Por eso, los actores de la tutela se identifican a sí mismos como el gobernador saliente y entrante del cabildo, a pesar de que ninguno de los dos aparece como gobernador registrado ante la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior en los años 2005 a 2008.

Al mismo tiempo, todo indica que con las sentencias de tutela dictadas se puso punto final a cualquier intento de acuerdo entre las mismas partes en conflicto, tanto que los grupos ya no están pensando en ampliar el resguardo, sino en crear otro nuevo.

10. Como se manifestó inicialmente, el pueblo pijao está en un proceso de reconstitución y de reelaboración de sus usos y costumbres. Ese proceso exige que se brinde a la comunidad la oportunidad de decidir sobre su destino, sin intervención de actores externos. El reconocimiento de la autonomía indígena exige que, en principio, el Estado -y por lo tanto el juez de tutela - se abstenga de involucrarse en los conflictos internos de la comunidad. Por eso, la intervención del Estado puede aceptarse únicamente luego de que la comunidad ha agotado todos los recursos propios para la resolución del conflicto.

Por eso, en esta sentencia no se accederá a la pretensión de los demandantes de ordenar la posesión del cabildo de su preferencia y tampoco se negará el derecho que en ese punto reclaman, así como tampoco se definirá si son los otros integrantes quienes deben ejercer todo el control y los únicos con derecho a voto. Como se ha indicado, ello implicaría que la Corte asumiera la potestad de decidir sobre los asuntos internos de la comunidad, con lo cual avalaría la intervención de agentes externos en ella y entorpecería el desarrollo autónomo de un proceso de recomposición de la vida en comunidad.

Sin embargo, sí se concederá la tutela a favor de toda la comunidad, en el sentido de ordenar que se le garantice su autonomía para que ella misma encuentre la mejor fórmula de resolución del conflicto interno que afronta, a partir de la identificación, definición o rediseño de las normas que los rigen, de conformidad con sus usos, costumbres y cosmovisión. En ese proceso, la comunidad decidirá cómo se escuchará la voz de todos los indígenas interesados, respetando la diversidad de posiciones de conformidad con sus usos y costumbres. También podrá decidir independientemente si solicita la cooperación de instituciones del Estado, tales como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Dirección de Etnias o el Instituto Colombiano de Antropología o de otras que, en ejercicio de su autonomía, estimen idóneas y conducentes a la resolución del conflicto. Ellas deberán prestar su concurso en el caso de que así lo solicite la comunidad.

11. Esta decisión se encuentra en armonía con lo establecido por la Corte en la Sentencia T-979 de 2006.⁴ La sentencia fue dictada con ocasión de una demanda de tutela presentada por varios miembros del Resguardo Indígena de Muellamués, en Guachucal Nariño -, los cuales consideraban que el alcalde de Guachucal había vulnerado sus derechos por cuanto había posesionado al gobernador del cabildo, a pesar de que varios miembros de la parcialidad se habían opuesto a que lo hiciera, ya que años atrás había sido inhabilitado por la misma comunidad para acceder a ese cargo. En la sentencia, la Sala concluyó que el alcalde había intervenido indebidamente tanto en la elección como en la posesión del gobernador del cabildo, con lo cual había vulnerado la autonomía política de la comunidad.

Luego de referirse al derecho a la autonomía política de las comunidades indígenas (C.P., art. 330) y al Convenio 169 de la OIT, en la sentencia se expresó:

“Ahora, si al Estado y sus autoridades les corresponde promover y defender el derecho

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

“Por todo lo anterior, es claro que en caso de comprobarse la interferencia que de acuerdo con los accionantes habría tenido el Alcalde Municipal de Guachucal en los actos de elección y posesión de las autoridades del Resguardo Muellamués, que tuvieron lugar en los meses de diciembre de 2005 y enero de 2006, sería del caso considerar que ello comporta la vulneración de los derechos fundamentales de dicho resguardo en cuanto comunidad indígena, y concretamente del derecho a gobernarse por autoridades propias.”

Por lo tanto, en aquella ocasión la Sala de Revisión decidió que no era competencia de juez de tutela determinar si el gobernador del cabildo elegido estaba inhabilitado, pues la determinación sobre ese punto era de competencia de la comunidad indígena:

“(…) en virtud de lo previsto en el ya citado artículo 330, y en razón de su determinante influencia en la conformación de los órganos de gobierno de la comunidad indígena, esta determinación corresponde únicamente a la misma comunidad, para lo cual resulta deseable que ésta desarrolle y fortalezca los mecanismos y procedimientos internos de resolución de conflictos, de tal modo que se minimice la posibilidad de situaciones no claramente definidas, como la que dio origen a la presente acción de tutela. Así las cosas, es claro que cualquier pronunciamiento del juez constitucional en este sentido supondría entonces una intromisión, violatoria de lo previsto en el artículo 330 de la Constitución Política, semejante a la que, según se debate en este caso, habría cometido el jefe de la administración municipal accionado.”

De la misma manera, en la Sentencia T-737 de 20055 la Corte estableció que cuando un alcalde advierte que existe división dentro de una comunidad alrededor de cuál es el cabildo legítimo, él debe promover la realización de una consulta interna para la resolución del

conflicto.

12. Claro está que lo anterior no significa que la Corte haya determinado que el juez de tutela nunca debe intervenir en los procesos políticos internos de las comunidades indígenas. Así, en la Sentencia T-603 de 2005, la Corte se pronunció de fondo sobre una demanda de tutela en la que se afirmaba que la organización material de las elecciones por parte del cabildo había sido muy deficiente, por cuanto muchas personas con derecho a participar en las elecciones del cabildo no habían podido hacerlo.

En esa ocasión, la Corte consideró que si bien las reglas del proceso electoral habían sido pactadas por la misma comunidad, “las deficiencias o fallas presentadas en el mecanismo diseñado según los usos y costumbres de la comunidad, evidenciadas en el abundante caudal probatorio obrantes en el expediente y que sin duda constituyen la causa directa para que las accionantes no hubieran podido votar, configuran una violación de los derechos fundamentales alegados y en especial del derecho a la participación y al sufragio, en tanto que se restringió injustificadamente su ejercicio, al igual que el de un número significativo de personas pertenecientes a la comunidad que tampoco lo pudieron hacer por los mismos motivos.”

Anotó entonces que “si bien los territorios indígenas gozan de autonomía para la elección de sus autoridades conforme a sus usos y costumbre, es su deber también garantizar una adecuada, consciente y eficiente organización de los procesos electorales, de manera que se facilite la realización del derecho al voto a todos los miembros de la comunidad...” Por lo tanto, le ordenó al cabildo que “de conformidad con los usos y costumbres de la comunidad y en desarrollo del principio de autonomía de los pueblos indígenas, adelante dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, las acciones encaminada a crear las condiciones necesarias para que el ejercicio del derecho al sufragio tenga eficacia y sentido, para lo cual deberá diseñar y determinar el mecanismo de elección para Gobernador de Cabildo Indígena que garantice a todos sus integrantes el libre ejercicio al voto, con reglas claras que permitan de una manera ágil el real goce de todas las garantías electorales, de conformidad con el principio democrático de participación ciudadana, incluidas aquellas dirigidas a señalar los mecanismos que considere idóneos para invalidar o anular total o parcialmente la elección, fijando los medios y los términos en que ello deberá hacerse, sin desconocer el ordenamiento constitucional y legal.”

Como se observa, en esa ocasión, la Corte entró a tratar de fondo el problema surgido en la comunidad con ocasión de los procedimientos diseñados para el proceso de elección del cabildo. Sin embargo, su intervención no fue para imponerle conceptos a la comunidad acerca de su organización política, sino para que ella misma, en cumplimiento de sus mismas reglas y en el marco de sus usos y costumbres, diseñara mecanismos que garantizaran que todos pudieran ejercer su derecho al voto.

13. Es importante indicar que esta decisión también tiene en cuenta que, si bien el conflicto interno de la comunidad permanece vigente, sí se han dado cambios en relación con los hechos señalados en la acción de tutela. Así, dado que el período de gobierno de los cabildos es de un año, ya existe otro cabildo en la parcialidad. Además, la misma comunidad explora actualmente como una salida del problema la constitución de otro resguardo, en la finca San Martín. El siguiente texto tomado del concepto de la Universidad del Cauca es ilustrativo al respecto:

“La otra parte, en voz de Arnulfo Tique, afirma: ‘de mi parte y a nombre de la comunidad llevamos el caso al Estado porque no habíamos podido solucionar el problema con el actual gobernador Santos Matoma, además no estamos de acuerdo con las alianzas políticas con un grupo llamado AICO, y que se queden con la plata de las transferencias una parte de la comunidad y la otra no tenga derecho. (...) Todos, como indígenas que somos, tenemos derecho a una parcela y a ser reconocidos como indígenas por el gobierno, todos somos comunidad. (...) Pero ahora el problema se está resolviendo porque llegamos a un acuerdo con INCODER, no para ampliar el resguardo de Potrerito sino para crear otro resguardo en la Finca San Martín.

“Ante el asentimiento de ambas partes sobre lo antes dicho se les preguntó: ¿qué va a pasar con la demanda que está para fallo definitivo en la Corte Constitucional? ... Silencio total fue la respuesta. Se les reiteró que era importante saber su opinión al respecto. Después de un nuevo silencio algunos musitaron ‘no sabemos qué puede pasar, no sabemos qué quiere decir que sea un fallo de la Corte.’ Al insistirles, respondieron finalmente un tanto indecisos o sorprendidos. Uno dijo: ‘ese fallo llega tarde porque ya estamos funcionando con el Cabildo de 2008 y ese era el caso de los dos cabildos que se querían posesionar en el 2007.’ Otro

comentó: 'si no se cumple el acuerdo de INCODER el problema sigue porque la comunidad no quiere ampliación de resguardo sino crear otro en la Finca San Martín.' La última afirmación fue: 'yo no sé que decida la comunidad pero nosotros como cabildo actual hacemos el mandato de hacer respetar, como sea, el derecho de las familias fundadoras.'

14. Finalmente, es preciso señalar que uno de los puntos donde las instituciones estatales deben prestar una colaboración eficaz para la solución del conflicto generado es en el de la definición de la suerte del predio San Martín.

Tal como se ha manifestado en esta providencia, desde el año de 1999 la comunidad le solicitó al INCORA la ampliación del resguardo Potrerito, para lo cual pidió que le asignaran también el predio San Martín, que consta de 45 hectáreas. Todo indica que desde ese momento el predio es ocupado y explotado por el grupo de Arnulfo Tique - uno de los actores de la demanda de tutela. Además, de acuerdo con distintas declaraciones que obran en el proceso, los dos grupos han convenido que con el predio se debe conformar un nuevo resguardo, precisamente para el grupo cercano a ese dirigente.

Al observar lo anterior, la Sala de Revisión indagó ante la Dirección de Etnias

acerca del estado en que se encuentra el proceso de adjudicación del predio. La respuesta de la Dirección fue: "Este Ministerio NO está en condiciones de confirmar o negar las preguntas planteadas, pues sólo desde el 01 de junio de 2008, en cumplimiento de la Ley 1152 del 2007, formalmente le fueron asignadas parte de las funciones que en materia de tierras para grupos étnicos tenía el INCODER."

La Sala de Revisión considera que, con independencia del tiempo que el proceso ha estado bajo la Dirección de Etnias, es inaceptable la tardanza del Estado colombiano en definir la condición del predio San Martín, máxime si se observan los conflictos presentados dentro de la comunidad Potrerito. Por eso, y dado que todo indica que el fundo está siendo ocupado y explotado por la comunidad desde hace muchos años, se dispondrá que la Dirección de Etnias debe culminar el proceso de adjudicación del mismo a la comunidad dentro del plazo de seis meses a partir de la notificación de esta sentencia. En el proceso se deberá permitir que la comunidad decida en forma autónoma si desea constituir un nuevo resguardo con el predio o si prefiere ampliar el resguardo Potrerito.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Levantar la suspensión de términos decretada para decidir el presente asunto.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guamo, el 6 de noviembre de 2007, que confirmó la sentencia de primera instancia que, a su vez, había denegado el amparo impetrado. En su lugar se CONCEDE la tutela del derecho a la autonomía indígena, para lo cual se aplicará lo dispuesto en el apartado 10 de esta sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia que, dentro del plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, culmine el proceso de asignación del predio San Martín a la comunidad pijao, bien sea para crear un resguardo propio o para ampliar el resguardo Potrerito, todo de acuerdo con la decisión que tome en este sentido la misma comunidad indígena. La Procuraduría General de la Nación vigilará el cumplimiento de esta medida, para lo cual se le comunicará la presente sentencia.

CUARTO.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, el Juzgado Promiscuo Municipal de Coyaima - Tolima notificará esta sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la comunicación a la que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En la resolución se dice que el predio se denomina “Villa Chabela”, el cual engloba los predios “El Danubio” y “Villa Chabela”. En el concepto aportado por la Universidad de Antioquia el predio es identificado como La Jabonera. La explicación de esta discrepancia podría radicar en que el resguardo es surcado por una quebrada llamada también La Jabonera.

2 De acuerdo con el numeral 1º del art. 7 de la Ley 89 de 1890, le corresponde al Cabildo de cada parcialidad “[f]ormar y custodiar el censo distribuido por familias, anotando al margen, al fin de cada año, las altas y bajas que haya sufrido.”

3 Dice el concepto: “En una carta con fecha de 16 de marzo de 2005, dirigida al alcalde de Coyaima (...) la directora [de Etnias] afirma que, en la ausencia de un acto administrativo del INCODER que autoriza una ampliación del resguardote Potrerito, ‘quienes deben tomar las decisiones al interior de dicho resguardo son las familias que lo constituyeron inicialmente. Ante tal situación comedidamente me permito sugerir tomar en cuenta la elección efectuada al interior de las familias que conforman el resguardo y efectuar las respectiva verificación.’ Ella habla sobre ‘el incremento exagerado de la población tomando como referencia el acta de constitución de resguardo N° 0021 de mayo de 1999 por medio de la cual fue adjudicado un predio para beneficio de 38 familias y un total de 241 personas, posteriormente se adicionaron 100 familias, quienes están interviniendo en la toma de decisiones de la comunidad.’

“Ocho meses después, en otra carta con fecha de 15 de noviembre de 2005 dirigida a la Juez del Juzgado Primero Promiscuo de Coyaima (...), la misma directora menciona una distinción

entre un caso de elección de cabildo en el resguardo de La Nueva Esperanza y el caso de Potrerito, diciendo: ‘en el análisis de la situación también se observó que para el caso de La Nueva Esperanza se debe tomar como votantes solamente a los representantes de las familias que inicualmente conformaron el resguardo, esta misma situación no se puede tomar para el resguardo de Potrerito, ya que tienen connotaciones diferentes; porque el INCORA en su momento, hoy INCODER, constituyó el resguardo con 38 familias y el estudio socioeconómico para la constitución del mismo identificó a más de 80 familias.’

“Aparentemente, no ha habido claridad desde la institucionalidad estatal sobre el caso de Potrerito. Los dos conceptos apoyan dos comportamientos distintos y a las dos facciones: uno que reconoce solamente las 38 familias originarias como legítimos miembros del resguardo – un concepto que favorece al grupo de Alirio Prada -, y otro que reconoce a todas las familias identificadas en el estudio socioeconómico con derecho a participar – la posición del grupo de Arnulfo Tique, quien instauró la tutela actual.” (subrayas originales)

4 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

5 M.P. Álvaro Tafur Galvis