

T-188-15

Sentencia T-188/15

DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL-Protección constitucional

DERECHO A LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Autonomía política y autogobierno

La autonomía de las comunidades indígenas implica que ellas tienen la facultad para darse su propia organización social, económica y política, de manera que se constituye en un “derecho que tienen tales pueblos a decidir por sí mismos los asuntos y aspiraciones propias de su comunidad, en los ámbitos material, cultural, espiritual, político y jurídico, de acuerdo con sus referentes propios y conforme con los límites que señalen la Constitución y la ley”. En materia política, esa autonomía implica que los pueblos indígenas y tribales tienen la competencia para establecer unas instituciones propias y gestionar sus asuntos internos, todo de acuerdo con la Constitución, las leyes y según los usos y costumbres de sus comunidades.

DERECHO A LA DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL-Se niega el amparo por cuanto no existió vulneración

DERECHO A LA AUTODETERMINACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-Se advierte a autoridades de Resguardo Indígena, iniciar las gestiones para crear escenarios de acercamiento y diálogo en la comunidad

Referencia: expediente T-4.615.074

Acción de tutela instaurada por Efrén Luis Jamioy Yagüe contra la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril 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 proceso de revisión de los fallos de tutela emitidos por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, Putumayo, el día 30 de julio de 2014, y por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el día 25 de septiembre de 2014, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 15 de julio de 2014, el señor Efrén Luis Jamioy Yagüe, aduciendo actuar en calidad de Gobernador del denominado Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón, Mocoa, interpuso acción de tutela contra la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la diversidad étnica y cultural, a la autonomía política y al autogobierno indígena, con base en los siguientes,

1. Hechos

1.1. Desde 1970 se constituyó el Cabildo Indígena La Cristalina, el cual agrupa a la comunidad del pueblo Inga de Puerto Limón, departamento del Putumayo.

1.2. Mediante Resolución No. 112 de 21 de septiembre de 1993, el INCORA, hoy INCODER, decidió constituir como Resguardo Indígena, en favor de la comunidad Inga de Puerto Limón, el predio denominado La Cristalina, ubicado en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo. Según allí se hizo constar, el área afectada cuenta con 251 hectáreas y 9400 metros cuadrados, en beneficio de 331 personas, agrupadas en 58 familias nucleares.

1.3. Hasta el año 2012, el Cabildo Indígena La Cristalina lo conformaban 784 personas, pertenecientes a 215 familias.

1.4. Según el accionante, al interior de la comunidad empezaron a presentarse inconvenientes y conflictos relacionados, particularmente, con algunas decisiones y políticas adoptadas por la Gobernadora elegida para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014.

1.5. A pesar de que se intentaron acercamientos entre los miembros del resguardo, esas desavenencias llevaron finalmente a que el 14 de diciembre de 2013, 304 indígenas, pertenecientes a 96 familias, decidieran conformar un nuevo Cabildo al que denominaron Inga Pacay de Puerto Limón.

1.6. A partir de ese momento, según refiere el actor, se ha venido desarrollando un proceso de fortalecimiento organizativo del nuevo Cabildo, a través de acciones como la adopción de un reglamento interno, la elección de autoridades, la realización de talleres y capacitaciones, y la construcción de sedes y sitios de reunión.

1.7. El 21 de enero de 2014, el accionante, en su condición de Gobernador electo del Cabildo de Inga Pacay, radicó solicitud de registro y certificación de ese nuevo Cabildo ante el Ministerio del Interior. Como fundamento de esta solicitud, en el escrito se indicó que existía una “imposibilidad de resolver las diferencias de manera interna y con el fin de evitar conflictos que alteren la sana convivencia de la comunidad”.

1.8. Adicionalmente, el 15 de febrero de 2014, el accionante solicitó a la Gobernadora del Cabildo La Cristalina la desvinculación del censo de ese cabildo de las personas que harían parte de esta nueva organización. En respuesta, la Gobernadora le informó que resultaba necesario esperar la decisión del Ministerio del Interior.

1.9. El 18 de marzo de 2014, se llevó a cabo una reunión entre la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior y representantes de los cabildos involucrados, a fin de indagar por la situación que se venía presentando.

1.10. El 3 de abril de 2014, el señor Jamioy Yague elevó derecho de petición ante el Ministerio del Interior solicitando información sobre el estado de su petición.

1.11. Mediante Oficio OFI14-000015852-DAI-2200 de 23 de abril de 2014, el Ministerio del Interior dio respuesta a la solicitud de creación del Cabildo, negando su reconocimiento.

Como fundamento de esa decisión, la entidad señaló:

“Con relación a la creación de otro cabildo al interior del resguardo Indígena Inga de Puerto Limón, queremos manifestar que hechas las verificaciones de rigor no es posible que en ese resguardo hayan dos cabildos porque de aceptarlos se estarían cambiando los usos y costumbres del Cabildo del Resguardo que es ancestral; hecho afirmado por más de 250 comuneros que asistieron a la reunión de verificación con presencia del delegado de esta dirección.

[...] un Cabildo debe tener una organización sociopolítica tradicional, debe ejercer autoridad conforme a los usos y costumbres y según la Ley 21 de 1991 que ratificó el Convenio 169 de la OIT, debe tener unas condiciones sociales, culturales y económicas que las distingan de otros sectores de la colectividad nacional.

[...] En estas condiciones se tiene que no es posible registrar el Cabildo que usted presenta, toda vez que los comuneros que lo integran hacen parte de la misma comunidad de Puerto Limón, están ubicados en el Resguardo de Puerto Limón y tiene la misma cultura, lo que hace imposible diferenciarlos de la comunidad del Resguardo de Puerto Limón.

Ante esta realidad, la Dirección reitera que la creación de Cabildos y por ende su reconocimiento no es porque el mismo sea producto de la voluntad de las personas, esto lo equipararía a una junta de acción comunal. Los cabildos se crean por la necesidad de identificar comunidades que reúnan los requisitos del Convenio de la OIT. Las ‘situaciones de anormalidad y diferencias sustanciales internas’ deben ser resueltas producto del diálogo interno y la mediación de esta Dirección y no con la división.

En estas circunstancias devolvemos los documentos adjuntados con la solicitud de registro y lo invitamos a continuar el diálogo constructivo para superar la crisis interna que afecta al Resguardo tal y como se acordó en la asamblea.”

1.12. El 5 de mayo de 2014, el accionante radicó un oficio en el Ministerio del Interior, manifestando sus discrepancias con la respuesta otorgada, entre otras razones, porque, según aduce, no es cierto que más de 250 comuneros hubieren manifestado su desacuerdo con la creación de un nuevo Cabildo, bajo la consideración de que esto comportaría una modificación de sus usos y costumbres.

En dicho escrito, el actor sostuvo que el Cabildo cuya constitución se solicita se encuentra ajustado a las definiciones contenidas en el Decreto 2164 de 1995 y en la Ley 21 de 1991. Además, instó al Ministerio a realizar una verdadera mediación, si resultaba de su interés, y lo hizo responsable de los “efectos negativos del proyecto petrolero Moquetá” y “de la creación de un conflicto y sus consecuencias al validar y legitimar la gestión de una gobernadora quien con un accionar autoritario y servil pretende someter a toda una comunidad a aceptar la arbitrariedad de un proyecto petrolero que está afectando abiertamente la integridad étnica y cultural obligándolo a renunciar al derecho fundamental de consulta previa, hecho que fue puesto en conocimiento del funcionario del Ministerio [...]”.

1.13. En respuesta, mediante Oficio OFI14-000024850-DAI-2200 de 24 de junio de 2014, el Ministerio se ratificó en su comunicación de 23 de abril de 2014 y reiteró “el llamado a reconciliarse y establecer con el diálogo, formas de gobernabilidad porque el Resguardo se constituyó incluyéndolos como miembros de la comunidad, por tanto no puede ni siquiera presumirse la existencia de dos comunidades con usos y costumbres diferentes en un mismo territorio”.

2. La solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos atrás señalados, el accionante solicita la protección de los derechos fundamentales del denominado Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón.

En consecuencia, solicita que se le ordene al Ministerio del Interior que adelante las diligencias que sean del caso para “registrar al Cabildo Pacay de Puerto Limón y a EFRÉN LUIS JAMIOY YAGÜE como Gobernador del mismo, para lo cual deberá reabrir el proceso que inició el suscrito el 21 de enero de 2014, teniendo en cuenta para ello la voluntad libre e irrevocable de las 96 familias y 304 personas que conformamos el Cabildo Inga Pacay de Puerto Limón”.

3. Argumentos en los que se fundamenta la solicitud

El accionante afirma que se ha presentado una vulneración de los derechos fundamentales a la diversidad étnica y cultural, a la autonomía política y al autogobierno indígena del denominado Cabildo Inga Pacay de Puerto Limón, como consecuencia de la decisión

adoptada por la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, en el sentido de negar su reconocimiento y registro, con lo cual se obliga a un grupo de indígenas a permanecer vinculados a una comunidad con cuyas políticas y decisiones no se sienten identificados.

Indica que la decisión de constituirse en un nuevo Cabildo surgió en razón a que, al interior del existente, “los usos y costumbres con el paso del tiempo se fueron perdiendo”, lo cual generó un gran descontento en un sector de la comunidad. En relación con los cambios que se habrían producido, el accionante resalta:

i) La modificación del mecanismo de selección del Gobernador; antes, era designado por uno o varios ancianos y médicos tradicionales, mientras que ahora se realiza una elección por voto popular y público, sin que existan unas reglas claras. Este sistema generó la aparición de campañas electorales y el favorecimiento de los simpatizantes del candidato ganador.

ii) La afiliación en el censo poblacional indígena de personas no indígenas y provenientes de regiones lejanas, solo con la intención de aumentar la capacidad electoral, con lo cual, según afirma, “la actual gobernadora ha logrado reelegirse durante los últimos 5 años”.

iii) El desconocimiento de la autoridad tradicional de figuras como los exgobernadores y los ancianos, “consolidándose en la gobernadora la figura de una pequeña dictadura en la cual se ordena y se obedece”.

iv) La falta de atención de los requerimientos de las familias en materia de alteraciones de la convivencia entre sus miembros, dejándose de ejercer la autoridad y de impartir justicia propia.

v) El abandono de prácticas culturales como mingas y fiestas.

vi) La no realización de acciones de defensa y protección de la integridad étnica y territorial, frente a las amenazas de la colonización y el desarrollo de megaproyectos.

vii) La dependencia de los beneficios de proyectos petroleros, manejando con criterios antidemocráticos y corruptos el relacionamiento de la comunidad Inga de Puerto Limón, sin el consentimiento de la misma.

En ese contexto, esa comunidad ha adelantado acciones tendientes a demostrar su autonomía, como, por ejemplo, la elección de un Gobernador, la determinación del nombre del Cabildo luego de escuchar a los ancianos y exgobernadores, la adopción de un reglamento interno, la realización de talleres y reuniones para la definición de aspectos propios de la comunidad, la aprobación de compra de dos predios, la ejecución de actividades de adecuación de los mismos para la futura construcción de un salón de reuniones y la realización de un Carnaval del Perdón, entre otras.

Indica que, a pesar de que el Ministerio hace una invitación a continuar “el diálogo constructivo para superar la crisis interna que afecta el Resguardo como tal”, lo cierto es que hoy en día no existe realmente un conflicto con el Cabildo La Cristalina, fundamentalmente porque se trata de comunidades separadas, con la advertencia de que esta situación se mantendrá así “mientras permanezcamos en parcialidades distintas”.

De otro lado, el accionante sostiene que en otros casos el Ministerio del Interior ha autorizado en la escisión de resguardos, tal como ocurrió con el reconocimiento de la Parcialidad de Campana, antes perteneciente al Resguardo Avalivá, en el municipio de Puerto Gaitán.

Finalmente, considera que esta situación trae graves perjuicios para el Cabildo Inga Pacay, puesto que le impide firmar convenios sobre administración de recursos en materia de transferencias, certificar la pertenencia de los miembros a la comunidad para el ejercicio de derechos especiales de los pueblos indígenas (por ejemplo en materia de atención en salud o cupos educativos), y realizar acuerdos con instituciones y programas del Estado.

4. Intervención de los demandados

Mediante auto de dieciséis de julio de 2014, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, Putumayo, decidió admitir la acción de tutela formulada por el señor Efrén Luis Jamioy Yagüe y notificar de la misma a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior. Adicionalmente, ordenó vincular a este trámite al Cabildo La Cristalina, a través de su Gobernadora, en calidad de tercero con interés en el proceso.

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

La Coordinadora del Grupo de Investigación y Registro de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, señala que en jurisdicción del municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, se encuentra asentado el Resguardo de Puerto Limón, constituido legalmente por el INCORA, hoy INCODER, mediante Resolución No. 112 de 21 de septiembre de 1993.

El señor Jamioy Yagüe pertenece a ese pueblo y hace parte del censo poblacional del mismo. Sin embargo, a raíz de algunas diferencias que se han presentado al interior del Resguardo, el actor y otros miembros de la comunidad tomaron la decisión de constituir un nuevo cabildo, lo cual, a su juicio, comporta una “abierta desobediencia a la autoridad propia y [es] contrario a sus usos y costumbres”. De acuerdo con la entidad, esta conducta demuestra que el accionante no tiene “interés en la preservación de su cultura”, por lo que no se ha “debatido la problemática al interior de su comunidad para solucionar las diferencias”.

Relata que la Dirección envió un delegado para verificar la situación de conflicto que tiene lugar en la comunidad señalada, quien se reunió con las partes el 26 de febrero de 2014 y les explicó las dificultades de establecer otro Cabildo, ya que la división de una comunidad por intereses individuales llevaría al desconocimiento de los principios de preservación física y cultural de los pueblos. En esa reunión, se convino entonces convocar a una Asamblea General del Resguardo, escenario en el que la Dirección sería la garante del cumplimiento de los acuerdos a los que se llegaran.

Esta Asamblea se realizó efectivamente el 17 de marzo de 2014, y en ella 250 comuneros consideraron que no era posible que en el Resguardo existieran dos Cabildos, lo cual modificaría sus usos y costumbres ancestrales, voluntad que, a juicio del Ministerio, debe ser respetada.

Sostiene la entidad que, en los términos del artículo 2 del Decreto 2164 de 1995, un Cabildo Indígena “[e]s una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización socio política tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”. Eso supone, a su juicio, que deben existir unas condiciones

sociales, culturales y económicas que las distingan de otros sectores de la colectividad nacional, de manera que la creación de un Cabildo, y por ende, su reconocimiento, no puede ser producto de la voluntad de las personas, sino de la identificación de nuevas comunidades que cumplan las condiciones previstas en el Convenio 169 de la OIT.

En este caso, tratándose de un mismo pueblo o grupo étnico -el Inga-, teniendo en cuenta que todos los comuneros que lo integran hacen parte de la comunidad de Puerto Limón, que se encuentran ubicados en el territorio del Resguardo, que tienen la misma cultura y que cuentan ya con un Cabildo debidamente constituido, no es posible el reconocimiento y registro de un nuevo Cabildo.

4.2. Gobernadora del Resguardo Indígena de Puerto Limón

La señora Faria Lucely Cagigas Mutumbajoy, Gobernadora del Resguardo Indígena de Puerto Limón, no dio respuesta a la presente acción.

5. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- a. Acta de constitución del Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón, de 14 de diciembre de 2013.[1]
- b. Acta No. 00010 de 14 de enero de 2014, en la que consta la posesión de las autoridades del Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón en sus cargos, ante la Alcaldía Municipal de Mocoa.[2]
- c. Copia de la cédula de ciudadanía de Efrén Luis Jamioy Yague.[3]
- d. Copia de las Actas 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11, en las que constan reuniones realizadas por el Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón.[4]
- e. Copia del Reglamento Interno y de un documento denominado “Censo Poblacional 2014 del Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón”.[5]
- f. Copia de la solicitud para la constitución del nuevo resguardo, formulada ante la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior.[6]
- h. Copia de los derechos de petición presentados por el accionante, el 3 de abril y el

5 de mayo de 2014, a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior.[8]

i. Copia de los Oficios OFI14-000015852-DAI-2200 de 23 de abril de 2014, y OFI14-000024850-DAI-2200 de 24 de junio de 2014, emitidos por el Ministerio del Interior.[9]

j. Copia de las Certificaciones expedidas por el Grupo de Investigación y Registro de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, sobre: (i) la existencia del Resguardo Indígena Puerto Limón y del Cabildo Indígena correspondiente, (ii) el registro de la señora Faria Lucelly Cajigas Mutumbajoy como Gobernadora del mismo, y (iii) la pertenencia del accionante al censo poblacional de ese resguardo.[10]

k. Copia de la Resolución No. 112 de 21 de septiembre de 1993.[11]

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de primera instancia

El 30 de julio de 2014, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, decidió declarar improcedente el amparo tutelar solicitado.

En criterio del a quo, el conflicto existente entre los miembros del Cabildo La Cristalina, fue solucionado a través de la máxima autoridad de la organización que es la Asamblea General, quienes decidieron no aprobar la creación de un nuevo Cabildo. En ese sentido, no se podría ordenar su reconocimiento y registro, toda vez que esto constituiría una vulneración de los derechos al auto-gobierno y a la auto-determinación del Resguardo Indígena de Puerto Limón.

Además, el Tribunal indica que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 89 de 1890, “[e]n todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un pequeño Cabildo nombrado por éstos conforme a sus costumbres”, de manera que, existiendo ya un Cabildo debidamente constituido, no es posible la inscripción de uno nuevo.

2. Impugnación

Dentro del término previsto para el efecto, el señor Efrén Luis Jamioy Yagüe impugnó la decisión de primera instancia.

En su escrito, afirma que no es cierto que el Resguardo, en su mayoría, haya decidido no apoyar la creación del Cabildo Inga Pacay, sino que, por el contrario, de manera libre y voluntaria, 304 personas, pertenecientes a 96 familias de la comunidad, han manifestado su voluntad de que se cree esta nueva organización, lo cual reafirmaron en la única reunión que se realizó con participación del Ministerio, el 18 de marzo de 2014, de la cual no quedó acta formal por decisión del funcionario de esa entidad.

Sostiene que no es aceptable que en un Estado Social y Democrático de Derecho se obligue a los asociados a permanecer en una comunidad en contra de su voluntad, máxime cuando en este caso se cumplen todos los requisitos para que haya lugar al reconocimiento del Cabildo, en particular, ser una parcialidad indígena, ejercer usos y costumbres propios y contar con autoridades elegidas.

Por último, señala que la negativa del Ministerio está ocasionando graves perjuicios a la comunidad, ya que impide que sus miembros ejerzan prerrogativas y obtengan beneficios a los que tendrían derecho, escenario en el cual la acción de tutela resulta ser la única vía a través de la cual pueden hacer valer las garantías que estiman conculcadas.

3. Sentencia de segunda instancia

Mediante providencia de 25 de septiembre de 2014, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión impugnada, bajo el mismo argumento señalado por el Tribunal.

Adicionalmente, señala que, contrario a lo manifestado por el actor, la decisión del Ministerio del Interior no le causa ningún perjuicio ni al accionante ni a los indígenas disidentes del Resguardo indígena de Puerto Limón, ya que solo por el hecho de pertenecer a dicha comunidad, tienen la posibilidad de acceder a todos los beneficios reconocidos a los miembros de la misma.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número Once, mediante

auto de 21 de noviembre de 2014, dispuso seleccionarlo para revisión y repartirlo a la Sala Tercera de la Corte Constitucional.

1. Competencia

2. Problema jurídico

De acuerdo con lo descrito en el acápite de antecedentes, corresponde a la Sala determinar si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales a la diversidad étnica y cultural, a la autonomía política y al autogobierno de los indígenas que aduce representar el señor Efrén Luis Jamioy Yagüe, en calidad de Gobernador del denominado Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón, Mocoa, al haber negado el reconocimiento y registro del cabildo en cuestión.

Con tal propósito, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en torno a (i) el principio constitucional de diversidad étnica y cultural y (ii) la autonomía política y el autogobierno indígena, para luego, finalmente, efectuar el análisis del caso concreto.

3. El principio constitucional de diversidad étnica y cultural. Reiteración de jurisprudencia.

De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria”, que se identifica por su condición democrática, participativa y pluralista y que se funda, según allí mismo se establece, en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran.

El artículo 7 de la Carta Política establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Por su parte, el artículo 70 establece que la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad y que el Estado debe reconocer con igual dignidad todas las culturas que conviven en el país.

En los mandatos constitucionales atrás señalados, encuentra sustento el denominado principio de diversidad étnica y cultural, el cual responde a la necesidad de concretar el

carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, a través de la aceptación de la multiplicidad de formas de vida y sistemas de comprensión del mundo. Lo anterior resulta especialmente importante si se considera que “la identidad nacional acogida por la Constitución Nacional es, entonces, una identidad pluralista. No presupone ni exige coincidencias. No implica homogeneidad. Todo lo contrario, se orienta a reconocer la riqueza de la diversidad. La Constitución de 1991 ofrece un espacio para la convivencia de distintos puntos de vista y de diferentes matices y cosmovisiones” [12].

Tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, en el caso de los pueblos indígenas o tribales el anotado principio implica el otorgamiento de un tratamiento especial, consecuente con sus valores culturales y con las particularidades propias de su condición[13]. Como parte de ese tratamiento especial se encuentran disposiciones constitucionales como, por ejemplo, aquellas que establecen el derecho de propiedad de resguardos y tierras colectivas, así como su condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 63 y 329), la referida a la existencia de una jurisdicción especial para los pueblos indígenas (artículo 246), la relacionada con el derecho de estos últimos de gobernarse por sus propias autoridades según sus usos y costumbres (artículo 330), y las que consagran un régimen especial de representación en el Congreso de la República para las comunidades indígenas y los grupos étnicos (artículos 171 y 176).

Una de las manifestaciones del principio de diversidad étnica y cultural es la facultad que tienen estas comunidades y grupos de autodeterminarse; ésta, comprende el derecho de establecer “[...] sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”[14].

El respeto por la autonomía de las comunidades indígenas, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, comprende, al menos tres ámbitos de protección; así, en la Sentencia T-973 de 2009[15], esta Corporación los delimitó de la siguiente manera:

i) El primero, relacionado con la posibilidad de que estas comunidades participen en las decisiones que los afectan, lo cual “supone que en las relaciones entre estos pueblos y el Estado, la consulta previa a las comunidades indígenas juega un rol necesario [...], 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.”[16]

ii) El segundo, relativo a la garantía de que las comunidades indígenas tengan participación política en el órgano de representación popular, esto es, en el Congreso de la República. En este sentido “las comunidades indígenas tienen el derecho de participar en la circunscripción especial electoral prevista para ellas, de acuerdo con la Constitución. En la sentencia T-778 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), se precisó sobre el particular, que en materia de representación política, existe norma constitucional expresa que proyecta la diversidad cultural fuera de los territorios indígenas y concede una protección a las comunidades, a fin de asegurarles un mínimo de representación a nivel nacional (C.P. arts.171 y 176). Las disposiciones constitucionales correspondientes, se erigen entonces como un estatuto especial de representación política indígena, que protegen y reconocen su diversidad étnica y cultural y su derecho a la participación, lo que contribuye a la materialización de la democracia participativa y el pluralismo del Estado en su conjunto.”[17]

iii) Y, finalmente, un tercer ámbito relacionado con la posibilidad de decidir sus propias formas de gobierno y las reglas jurídicas que regirán las relaciones al interior de los pueblos indígenas. Como lo señaló esta Corporación en la sentencia a la que se viene haciendo referencia, “[e]llo 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”[18], lo cual resulta ser un instrumento de reafirmación de la identidad de las comunidades indígenas, las cuales, al ejercer sus prácticas tradicionales, avanzan en el fortalecimiento de sus autoridades internas y en el auto-reconocimiento de sus espacios de expresión colectiva[19].

Los dos primeros ámbitos se relacionan con asuntos externos de la comunidad, mientras que el tercero está llamado a desplegarse al interior de la misma. Para lo que interesa a la

presente causa, la Sala se detendrá en el análisis del último de ellos, específicamente en lo relacionado con la posibilidad de decidir sus propias formas de gobierno.

4. La autonomía política y el autogobierno indígena.

El artículo 330 de la Constitución Política consagra el principio de autonomía política indígena de la siguiente manera:

“ARTICULO 330. 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:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las

decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.” (Negrita fuera de texto)

La autonomía de las comunidades indígenas implica que ellas tienen la facultad para darse su propia organización social, económica y política, de manera que se constituye en un “derecho que tienen tales pueblos a decidir por sí mismos los asuntos y aspiraciones propias de su comunidad, en los ámbitos material, cultural, espiritual, político y jurídico, de acuerdo con sus referentes propios y conforme con los límites que señalen la Constitución y la ley”[20].

En materia política, esa autonomía implica que los pueblos indígenas y tribales tienen la competencia para establecer unas instituciones propias y gestionar sus asuntos internos, todo de acuerdo con la Constitución, las leyes y según los usos y costumbres de sus comunidades.

En ese sentido, esta Corporación ha indicado que las facultades de las comunidades indígenas en materia de política interna, involucran, dentro de su ámbito territorial, entre otros, los siguientes derechos:

(i) el de escoger la modalidad de gobierno que las debe regir; (ii) el derecho a consolidar y determinar sus instituciones políticas y sus autoridades tradicionales; (iii) la posibilidad de establecer de manera propia y conforme a sus usos y costumbres y a lo que señale la ley, las funciones que les corresponde asumir a tales autoridades[21] y (iv) la determinación de los procedimientos y requisitos de elección de sus autoridades, así como la modificación y actualización de tales normas. Al respecto, si bien a las autoridades indígenas les corresponde actuar conforme lo han hecho en el pasado, dado que sus usos y costumbres son el eje de su autoridad y de la cohesión social de sus pueblos, las comunidades indígenas en su conjunto pueden determinar, modificar y actualizar las disposiciones y procedimientos de elección, en virtud a sus potestades legislativas internas que poseen. Por último, (v) también pueden definir las instancias internas de resolución de sus conflictos electorales[22]”.[23]

De manera correlativa al reconocimiento de las prerrogativas señaladas, el Estado tiene la obligación de promover y defender el derecho de las comunidades indígenas a

autogobernarse, lo cual implica, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante la Ley 21 de 1991, tanto facilitar esa gestión como abstenerse de interferir indebidamente en la toma de las decisiones que, en desarrollo de su autonomía, les corresponde adoptar a los integrantes de las comunidades indígenas, de acuerdo con sus propias reglas y costumbres[24].

La Corte Constitucional ha protegido en distintas oportunidades el derecho a la autonomía de las comunidades indígenas frente a intromisiones indebidas de autoridades estatales. Así ocurrió, por ejemplo, en la Sentencia C-292 de 2003, en la cual, al efectuar la revisión previa de la Ley Estatutaria 850 de 2003, la Corte declaró la inexecutable de una norma que establecía que dentro de estas comunidades era necesario que se ejerciera la función de veeduría, la cual estaría a cargo de las autoridades propias. En esa oportunidad, esta Corporación consideró:

“[...] no puede el legislador imponer una forma de organización determinada de veedurías a las comunidades indígenas. Serán ellas, de acuerdo a su particular cosmovisión, quienes determinen si éstas se constituyen de manera democrática -bajo una concepción típicamente occidental de democracia- o acogen un sistema que asegure, de manera compatible con sus propias costumbres, que la organización responda a los intereses de la comunidad en la vigilancia de la gestión pública.

Ello no implica que cualquier esquema organizativo resulte válido, pues el Estado colombiano tiene la obligación de velar por los intereses de todos los asociados, razón por la cual sistemas que conduzcan a la degradación de la persona y otras conductas incompatibles con el ordenamiento constitucional y los principios fundantes del sistema, deberán ser rechazados.” [25]

En consecuencia, se concluyó que el legislador había desconocido la autonomía de las comunidades indígenas y su derecho a la autodeterminación, al imponer una forma de organización y un procedimiento específico en esta materia.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la autonomía que se reconoce en favor de estos pueblos no es absoluta, sino que ella debe ser ejercida dentro de los precisos límites previstos en la Carta Política y en la ley, y de conformidad con los usos y costumbres de la comunidad (C.P. arts. 246 y 330). En ese sentido, ha dicho la Corte:

“la autonomía indígena que se desprende del principio de diversidad étnica y cultural encuentra, a su vez, (iii) límites en otros principios constitucionales de igual categoría, como la dignidad humana, el pluralismo y la igualdad, y en todo aquello que ‘result[e] intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre’[26] y su dignidad. Tales límites estarían constituidos entonces, en principio, por algunas restricciones básicas conforme a la doctrina internacional, así: (a) el respeto al derecho a la vida, (b) la prohibición de la tortura y de la esclavitud; (c) la responsabilidad individual por los actos propios y (d) la legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas. Derechos que han sido reconocidos como intangibles por los tratados internacionales de derechos humanos y frente a los que existe en general un consenso intercultural.[27]”[28]

Bajo la premisa de que este derecho tiene unas limitaciones claras, la Corte Constitucional ha considerado que decisiones adoptadas en ejercicio de esa prerrogativa pueden constituir una violación de derechos fundamentales.

Así, por ejemplo, en la Sentencia T-603 de 2005, esta Corporación encontró que las fallas que presentó la aplicación del mecanismo de elección de autoridades adoptado por el Cabildo Indígena de Ipiales para el año 2005, había terminado por impedir que un número considerable de indígenas pudieran ejercer su derecho al voto. Sobre este respecto, la Corte sostuvo 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, pues sólo su ejercicio amparado bajo estas garantías, consigue que los ciudadanos confíen en la validez de las decisiones tomadas, en la legitimidad de las autoridades elegidas y en la eficacia misma del proceso democrático.[29]”.

En consecuencia, en esa oportunidad la Sala le ordenó al Cabildo accionado que, de conformidad con los usos y costumbres de la comunidad y en desarrollo del principio de autonomía de los pueblos indígenas, diseñara y determinara un mecanismo de elección para Gobernador de Cabildo Indígena que garantizara a todos sus integrantes el libre ejercicio del derecho al voto.

De esta manera, si bien estas comunidades tienen derecho a ejercer autonomía dentro de sus territorios, de acuerdo con los usos y costumbres que les son propios, éste derecho encuentra límites en otros principios constitucionales de igual categoría, fundamentalmente, en aquellos referidos a lo que resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre y de su dignidad.

Por lo demás, debe indicarse que el reconocimiento de que las comunidades indígenas pueden darse unas reglas y normas propias, implica también que las actuaciones de las autoridades que las representan y de todos los miembros del respectivo pueblo quedan sujetas a tal orden, de manera que resulta exigible su observancia y respeto.

Lo anterior, constituye un límite interno o endógeno a la autonomía de los pueblos indígenas, por virtud del cual su ejercicio está sujeto al acatamiento de las normas que ellos mismos se han fijado. Esto significa, por ejemplo, que las decisiones que pretendan adoptarse al interior de estas comunidades deben serlo a través de los mecanismos que hayan sido establecidos para el efecto; y que los conflictos que surjan entre sus miembros, deben ser resueltos mediante las vías previstas por la propia comunidad para tales situaciones.

Bajo los anteriores presupuestos, pasa la Sala a efectuar entonces el análisis del caso concreto.

5. Caso concreto

5.1. El señor Efrén Luis Jamioy Yagüe, aduciendo actuar en calidad de Gobernador del denominado Cabildo Indígena Inga Pacay de Puerto Limón, Mocoa, interpuso acción de tutela contra la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la diversidad étnica y cultural, a la autonomía política y al autogobierno indígena.

Esa vulneración deviene, según aduce, del hecho de que la entidad negó el reconocimiento y registro del Cabildo que dice representar, con lo cual se desconoció la voluntad de un grupo de indígenas del Resguardo Inga de Puerto Limón, quienes, en vista de las diversas dificultades que se han presentado con la actual Gobernadora, decidieron constituir un nuevo Cabildo.

Los jueces que conocieron de este asunto negaron el amparo solicitado, por considerar, en suma, que no existe una vulneración de los derechos alegados.

5.2. Antes de entrar a analizar de fondo el caso objeto de revisión, es preciso tener en cuenta que para efectos de la instauración de la presente acción de tutela el accionante se encuentra legitimado por activa, en la medida en que actúa en nombre de un grupo concreto de indígenas a quienes el Ministerio les negó la constitución del Cabildo (Inga Pacay de Puerto Limón), y del cual el actor ha sido designado como Gobernador. Lo anterior consta en el acta de constitución del 14 de diciembre de 2013, que se anexa al expediente[30].

5.4. Para resolver el presente asunto, debe recordarse que, por regla general, el sistema social de mando que gobierna la vida colectiva de las comunidades indígenas se caracteriza por la existencia de las llamadas autoridades tradicionales, quienes están representadas, fundamentalmente y para lo que interesa a esta causa, por los Gobernadores y por el Cabildo Indígena.

Mientras que los primeros, como lo ha establecido la Corte Constitucional, “presiden el Cabildo[31]”[32], y ejercen la figura de liderazgo dentro de la respectiva comunidad, el segundo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2ª del Decreto 2164 de 1995, “es una entidad pública especial, cuyos integrantes son miembros de una comunidad indígena, elegidos y reconocidos por ésta, con una organización sociopolítica tradicional, cuya función es representar legalmente a la comunidad, ejercer la autoridad y realizar las actividades que le atribuyen las leyes, sus usos, costumbres y el reglamento interno de cada comunidad”.

La existencia del Cabildo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 89 de 1890, está prevista “en todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas”, entendiendo por parcialidad aquél “grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes” (artículo 2 del Decreto 2164 de 1995).

En este sentido, la constitución de un Cabildo está supeditada, antes que nada, al reconocimiento por parte de la misma comunidad indígena a la que tiene la función de representar. Reconocimiento que, además de configurar una condición de legitimidad para la actuación del Cabildo en nombre de la comunidad, también es una garantía del auto-reconocimiento y la autonomía de la misma, pues el Cabildo pasa a representar todo aquello que compone la identidad de una parcialidad indígena.

Lo anterior, permite garantizar la autonomía de la comunidad, en tanto que es a ella, entendida como un sujeto colectivo, a quien le corresponde adoptar sus decisiones. En tales términos ha indicado esta Corporación:

“Así pues, puede concluirse que la autonomía de que gozan las comunidades indígenas cumple una importante función instrumental, puesto que les permite tomar parte activa en la definición de su propio destino, haciendo igualmente efectivos sus derechos fundamentales, como sujeto colectivo, con miras a fortalecer y preservar su integridad y diversidad étnica y cultural”[33].

Pues bien, en el caso del Resguardo de Puerto Limón, localizado en el municipio de Mocoa, su organización interna responde, de manera general, a la estructura atrás señalada, tal y como se hizo constar en el Concepto Técnico proferido por la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental el 27 de junio de 2014:

“Actualmente el cabildo está institucionalizado como forma de gobierno, que consiste en la elección anual de un Gobernador, el Alcalde Mayor, el Secretario, el Tesorero y un Alguacil. Sus funciones principales consisten en organizar y dirigir las actividades comunales y representar a la comunidad ante el gobierno municipal y departamental, las instituciones del Estado y las organizaciones no gubernamentales; así como la coordinación con otros pueblos; y la resolución de conflictos en la comunidad.

En el taller sobre función ecológica de la propiedad realizado con la comunidad, pudo conocerse que históricamente ha habido Autoridades Tradicionales, quienes regulaban el control social y la reproducción cultural, así como la sacralización del territorio. Actualmente, estas autoridades ayudan a conservar las normas ancestrales y orientan al cabildo local, el cual está conformado en su gran mayoría por autoridades jóvenes. El

cabildo se ocupa del manejo de los límites del resguardo, propendiendo porque se respeten los linderos, principalmente por particulares que en ocasiones tratan de establecerse en predios del resguardo. El cabildo a su vez defiende el resguardo, ordena y reglamenta las relaciones internas de la comunidad y ejerce autoridad con relación a personas y entidades externas. En acuerdo con las autoridades tradicionales, el cabildo establece normas para el uso de los recursos.”[34]

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, el Resguardo Indígena de Puerto Limón cuenta con una Gobernadora elegida por la comunidad de acuerdo con sus procesos internos, y con un Cabildo debidamente constituido y reconocido como tal desde el año 1970, no obstante existir de tiempo atrás.

Sin embargo, a raíz de algunas discusiones internas que se han presentado precisamente por la gestión de la Gobernadora del Cabildo La Cristalina, algunos comuneros decidieron crear un nuevo Cabildo indígena.

5.5. Pues bien, la Sala encuentra que en el expediente no existen elementos que muestren cómo se desarrolló el proceso de toma de la decisión de constitución del nuevo Cabildo al interior del Resguardo; es decir, de qué manera la comunidad habría tomado la decisión de separarse y permitir la creación de una nueva organización.

Lo único que hay en el proceso sobre ese particular, es una serie de manifestaciones que resultan contradictorias, y sin que ninguna de ellas cuente con suficiente respaldo probatorio.

En efecto, el accionante aduce que 304 indígenas del Resguardo, pertenecientes a 96 familias, decidieron crear el nuevo Cabildo; y si bien para soportar su dicho aportó un documento denominado “Censo Poblacional 2014”, que contiene un listado de nombres, éste no está suscrito por ninguno de los interesados. De los demás documentos que adjuntó al expediente y que sí fueron suscritos por las personas que respaldan la creación del Cabildo Inga Pacay, ninguno contiene el número que aduce el demandante. Así, al Acta de creación del nuevo Cabildo se anexa un listado de nombres suscrito por no más de 95 personas; al Acta 002, donde se analizó la situación con la comunidad del Cabildo La Cristalina y se habló sobre la reunión realizada con el Ministerio, se adjuntan 80 firmas; y a la comunicación dirigida a la actual Gobernadora, en la cual se solicita la desvinculación de

unos indígenas del censo, se anexa la firma de 110 personas.

Por su parte, la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior afirma que en la Asamblea General del Resguardo realizada el 17 de marzo de 2014, 250 comuneros manifestaron que no era posible aceptar que en el Resguardo existieran dos Cabildos, ya que ello comportaría una modificación de sus usos y costumbres. Sin embargo, en el expediente tampoco existe constancia documental de esta reunión.

Al margen del debate que podría plantearse alrededor de si, a la luz de las normas atrás señaladas, en una misma comunidad indígena pueden existir dos o más Cabildos, la Sala encuentra que la verificación de que la comunidad realmente tiene la voluntad de dividirse y de modificar la organización socio-política que ancestralmente ha tenido, resulta ser un asunto fundamental, ya que la protección de los derechos invocados pasa por establecer, como presupuesto básico, que realmente se está frente a una decisión de los miembros de la comunidad indígena que debe ser respetada, decisión que, como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, bien puede significar la modificación de tradiciones.

El respeto por el principio de autonomía indígena exige la determinación de que esa decisión haya sido adoptada por la comunidad en pleno, de acuerdo con sus usos y costumbres, luego de un proceso de concientización y valoración de lo que significa para el Resguardo dividir su organización y representación en dos Cabildos. Lo anterior, se hace aún más necesario teniendo en cuenta que, como lo afirma el accionante, los indígenas que harían parte del Cabildo recién creado no desean renunciar o desvincularse “de los derechos territoriales adquiridos como comunidad indígena ancestral de Puerto Limón”, ni tampoco de los recursos económicos a los que afirman tener derecho, lo cual implicaría el establecimiento de mecanismos de coordinación y de armonización que evitaran nuevos conflictos al interior de la comunidad.

Sin embargo, en este caso lo que se desprende del material probatorio que obra en el expediente es que existe una división al interior del Resguardo, fruto de diferencias que han surgido por la gestión de la Gobernadora, y que dicha división ha dado lugar a que surja un sector que propende por la creación de una nueva autoridad, el cual encuentra oposición en un grupo representativo que considera vulnerados los usos y costumbres de pueblo indígena de Puerto Limón.

En ese escenario, la actuación que ha desplegado en este caso la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, lejos de comportar una vulneración de los derechos de la comunidad, resulta responsable y protectora de los mismos, ya que la entidad se ha preocupado por establecer cuál es la situación real del Resguardo, cuáles las circunstancias que han dado lugar a la solicitud de constitución del nuevo Cabildo y la verdadera voluntad de la comunidad, expresada a través de la Asamblea General. Lo anterior, en cumplimiento de sus deberes de “propender por la conservación de las costumbres y la protección de conocimientos tradicionales”, y de “promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas”[35].

Además, debe indicarse que si bien dicha Dirección tiene dentro de sus funciones la de llevar el registro de las autoridades tradicionales indígenas, ella solo se refiere a aquellas que han sido “reconocidas por la respectiva comunidad”, lo cual, según la verificación que hizo el Ministerio in situ, no ha tenido lugar en el presente caso.

Así las cosas, debido a que no es claro que la decisión de constitución de un nuevo Cabildo realmente corresponda a la voluntad del Resguardo que se pretende dividir desde el punto de vista de su organización política, y que, por el contrario, sí lo es que existe resistencia al interior de la comunidad por cuanto esa situación resulta extraña a sus usos y costumbres ancestrales, no es posible acceder a las pretensiones formuladas por el accionante.

5.6. Lejos de que haya una clara manifestación de voluntad por parte de la comunidad de dividirse y modificar su estructura política con la constitución de otro cabildo, lo que se observa es la existencia de desacuerdos en su interior, en especial de un grupo minoritario que tiene diferencias con el Cabildo actual, particularmente, con quien ejercía como Gobernadora. Sin embargo, no puede pasarse por alto que los desacuerdos y las diferencias son manifestaciones propias de las relaciones sociales en cualquier grupo o comunidad, y una expresión propia del pluralismo.

En efecto, el pluralismo consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política., implica la concepción de variedad de la sociedad, “pues en ella confluyen grupos y tendencias de diverso signo”[36]. Éste expresa, como ha indicado la Corte, la distancia frente al

unilateralismo y la uniformidad para permitir la convivencia pacífica e interrelación de diferentes grupos y opiniones[37]. Lo anterior significa que, para el caso que ocupa a la Sala, los desacuerdos al interior del Resguardo, más allá de ser una manifestación propia del pluralismo que caracteriza a cualquier grupo social, no constituye una voluntad inequívoca de toda la comunidad de separación, división y, mucho menos, de creación de otro cabildo.

En este sentido, corresponde a las autoridades del Resguardo de Puerto Limón, atender la situación de descontento que manifiesta este grupo minoritario, en orden a que se consideren sus posturas y se puedan adoptar las medidas requeridas. Al respecto, esta Corporación ha indicado que “las autoridades tradicionales están obligadas a actuar procurando la cohesión social de sus comunidades, la legitimidad real de sus instituciones y siguiendo la tradición y sus usos y costumbres, sin desconocer que el diálogo y la reflexión colectiva pueden significar cambios consensuados en la tradición” (se resalta)[38]. Esta obligación, entonces, se concreta en las autoridades de cada comunidad, como es en el presente caso, de la persona que esté ejerciendo actualmente como Gobernador del Resguardo Indígena de Puerto Limón, quien debe promover el diálogo y la reflexión colectiva en procura de la solución de los conflictos y diferencias, y de la cohesión social.

En consecuencia, en la presente providencia se hará un llamado a las autoridades del Resguardo Indígena de Puerto Limón, encabezadas por su Gobernador, para que promuevan mecanismos concretos de diálogo, dirigidos a que las diferencias al interior de la comunidad y las inconformidades con las mismas autoridades, puedan ser expresadas y se propongan posibles soluciones para efectos de una mejor convivencia al interior de la misma comunidad.

5.7. Por otra parte, en el escrito de tutela, el accionante afirma que a la comunidad de Puerto Limón se están afiliando personas no indígenas, con el propósito de favorecer la elección de quien, al momento de interponer la presente acción de tutela, ejercía como Gobernadora del Cabildo. Al respecto, la Corte no cuenta con elementos de juicio para pronunciarse sobre esta afirmación; sin embargo, en atención a que, de conformidad con los numerales 8 y 9 del artículo 13 del Decreto 2893 de 2011, a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, le corresponde llevar el registro de los censos de población de comunidades indígenas, se le correrá traslado de las denuncias

hechas por el accionante para efectos de que, según sus competencias, adopte las medidas correspondientes.

5.8. Visto todo lo anterior, es posible concluir que en el presente caso no se configura un evento de improcedencia de la acción de tutela, como dispusieron los jueces de instancia; sino de denegación por no haberse establecido vulneración de derecho fundamental alguno, la Sala revocará la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia para, en su lugar, negar el amparo solicitado.

IV. DECISIÓN

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de septiembre de 2014, mediante el cual se confirmó la sentencia expedida el 30 de julio de 2014 por la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, Putumayo, en la que se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el señor Efrén Luis Jamioy Yagüe contra la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior; en su lugar, NEGAR el amparo solicitado, por las razones y argumentos expuestos en esta providencia.

Segundo.- ADVERTIR a las autoridades del Resguardo Indígena de Puerto Limón, encabezadas por su Gobernador, que, en desarrollo de sus cometidos, deben iniciar las gestiones necesarias para que se creen escenarios de acercamiento y diálogo en la comunidad, en procura de que se identifiquen los asuntos que generan conflicto y se busquen soluciones que permitan la cohesión social.

Tercero.- Por la Secretaría General de esta Corporación, córrase traslado a la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior, respecto a las denuncias realizadas por el señor Efrén Luis Jamioy Yagüe, accionante en el presente proceso, en el sentido que se está realizando afiliación en el censo poblacional del Resguardo de Puerto Limón de personas no indígenas, para que, de acuerdo con sus competencias, adopte las medidas que correspondan.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría 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

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Folio 27 del cuaderno No. 1.

[2] Folio 36 del cuaderno No. 1.

[3] Folio 38 del cuaderno No. 1.

[4] Folios 39 a 107 del cuaderno No. 1.

[5] Folios 108 y 116 del cuaderno No. 1.

[6] Folio 123 del cuaderno No. 1.

[7] Folio 124 del cuaderno No. 1. En este documento se indica que “la anterior solicitud se fundamenta en nuestro desacuerdo unánime con la situación actual de la comunidad en materia de gobernabilidad, defensa de nuestros derechos fundamentales, debilitamiento de la identidad cultural, alteración de la convivencia, razones que nos llevaron a la decisión de crear el nuevo Cabildo en el cual nos encontramos actualmente inscritos evitando de esa

manera llegar a conflictos mayores en perjuicio de la comunidad”.

[8] Folios 138 y 148 del cuaderno No. 1.

[10] Folios 163 y 164 del cuaderno No. 1.

[11] Folio 167 del cuaderno No. 1.

[12] Sentencia T-1105 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

[13] A este tema se refieren, entre otras, las Sentencias T-564 de 2011, T-552 de 2012 y T-371 de 2013.

[14] Sentencia T-514 de 2009, M.P. Sobre este mismo tema, el artículo 4 de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.” El artículo 5 agrega que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, y a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

[15] Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

[16] Íbidem.

[17] Íbidem.

[18] Íbidem.

[19] A este asunto se refirió la Sentencia T-552 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

[20] Sentencia T-973 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

[21] Sentencia C-292 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[22] Sentencia C-921 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[23] Sentencia T-973 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

[24] Sobre la promoción y defensa de los derechos y el respeto de la autonomía de los pueblos indígenas es pertinente tener en cuenta las siguientes disposiciones de 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”.

Artículo 2:

“1. 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.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a). Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b). Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c). Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

(...)

Artículo 7:

1. 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 y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y

de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

[25] Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

[26] Sentencia T-349 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[27] Sobre el tema se pueden consultar las Sentencias T-349 de 2006, SU-510 de 1998 y T-778 de 2005.

[28] Sentencia T-973 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

[30] Folio 23 del cuaderno No. 1.

[31] El artículo 6º de la Ley 89 de 1890 reza lo siguiente: “Los Gobernadores de indígenas cumplirán por sí o por medio de sus Agentes las órdenes legales de las autoridades que tengan por objeto hacer comparecer a los indígenas para algún servicio público o acto a que estén legalmente obligados”.

[32] Sentencia T-973 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

[33] Sentencia T-603 de 2005.

[34] Este documento se encuentra en la página del Ministerio de Ambiente, <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/18-Resoluci%C3%B3n%20No.%201859-2014.pdf>

[35] Artículo 13 del Decreto 2893 de 2011, numerales 4 y 11.

[36] Sentencia T-314 de 2007.

[37] Sentencia C-230^a de 2008.

[38] Sentencia T-973 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.