

Sentencia T-670/11

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE COMUNIDAD INDIGENA-Hace parte del bloque de constitucionalidad

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE COMUNIDAD INDIGENA EN MATERIA DE ORGANIZACION POLITICA-Plena en lo relativo a la elección de autoridad tradicional

PRINCIPIO DE AUTONOMIA INDIGENA-Sujetos de especial protección

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE COMUNIDAD INDIGENA-Elementos esenciales

PRINCIPIO DE AUTONOMIA-No es absoluto

Referencia: expediente T-3062055

Acción de tutela instaurada por Teófilo Norberto Moreno en contra los Gobernadores de los Cabildos del pueblo de Los Pastos.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C. nueve (9) de septiembre de dos mil once (2011)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente.

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo de Cumbal, Nariño, en el trámite de la acción de tutela impetrada por Teofilo Norberto Moreno en contra de los Gobernadores de los Cabildos del Pueblo de Los Pastos.

I. ANTECEDENTES

El actor, miembro del resguardo indígena de Chiles, pueblo de Los Pastos, interpone acción de tutela en contra de varias autoridades indígenas del pueblo Los Pastos, con el propósito de obtener la defensa de los derechos fundamentales a la autonomía, al debido proceso, el autogobierno, la jurisdicción especial indígena y la autodeterminación en titularidad suya y de la comunidad que integra, que alega afectados con base en los hechos relacionados a continuación:

Hechos

2. A partir del año 2003, de acuerdo con su dicho, se acordó la elección 'rotativa' del cargo de gobernador al interior de cada una de las veredas que hacen parte del resguardo de Chiles lo que, en esa medida, impide la elección inmediata de gobernador -folio 2-.

3. Según informa desde esta fecha hasta el año 2009, la elección de gobernador siguió esa determinación colectiva, pero en el mes de diciembre del año 2010, en el contexto de las elecciones para el periodo siguiente, quien era entonces gobernadora, Rosa Prado, "decid[ió] cambiar las normas y procedimientos de participación electorales que ella misma aprobó en el año 2003 y asume intensiones y conductas de hacerse reelegir de manera inmediata y de esta manera decide cambiar de manera personal, inconsulta e ilegítimamente las normas y costumbres que se venían dando del procedimiento electoral participativo y rotativo del cargo de gobernador, el cual le correspondía para el año 2.011 a la vereda Cristo Rey", de la que hace parte el accionante -folio 2-.

4. Efectivamente, el día 29 de diciembre de 2010 se llevaron a cabo elecciones rodeadas de una serie de altercados y divisiones entre la comunidad, que aparecen descritos en memorial suscrito por los señores Leonidas Valenzuela y Ligia Valenzuela en calidad de Personero Municipal y Secretaria de Gobierno, respectivamente. Esta afirmación es corroborada en memorial suscrito por la Policía Nacional, anexo al expediente de tutela, en el que se deja constancia de la presencia de funcionarios de la autoridad policial en el lugar y fecha, por petición de la señora Rosa Prado, gobernadora del resguardo -folio 2-.

5. Así pues, refiere el petente, "para la reelección la señora Prado, acudió por tanto, a la Fuerza Publica para alejar a la comunidad opositora, lo que hizo que una parte mayoritaria de

la comunidad no participara en la elección y lo hiciera una parte minoritaria, además para que la apoyaran en la reelección acudió a estrategias engañosas de recoger firmas de habitantes de la vereda Cristo Rey con el decir de que van dirigidas a respaldar proyectos de beneficio social y fueron utilizadas fraudulentamente como respaldo a sus intenciones electorales, como también acudió a amenazas a beneficiarios de programas sociales, manifestando que si no votan por ella se les quitaría los beneficios” -folio 3-. En efecto, de acuerdo con acta de escrutinio que obra en el expediente de tutela, la votación resultó favorable a la señora Prado, quien obtuvo 627 votos, mientras los demás participantes, dentro de los que se encontraba el actor, no obtuvieron ningún voto.

6. A falta de un ejercicio regular de las elecciones, el segmento de la comunidad en disenso acudió a un Tribunal de Exgobernadores, como autoridad de gobierno y justicia de la comunidad indígena de Chiles para el conocimiento de la controversia, trámite que concluyó con la emisión del acta N° 002 del 5 de enero de 2011, en la que se declaró la nulidad de las elecciones del 29 de diciembre de 2010 -folio 3-.

7. Con posterioridad, líderes de la vereda Cristo Rey hicieron un llamado escrito al mismo Tribunal para que se hiciera presente en una reunión llevada a cabo con el objeto de preseleccionar los candidatos. Luego de la preselección de aspirantes, esta misma autoridad, en reunión con la comunidad, es autorizada para llevar a cabo la organización del proceso electoral y en tal sentido el Tribunal convoca a elecciones para la escogencia del Gobernador y demás integrantes del Cabildo Indígena de Chiles, elección que se llevó a cabo el día 9 de enero de 2010 -folio 4-.

8. En las elecciones decretadas y convocadas por el Tribunal de Exgobernadores, la comunidad eligió para el cargo de Gobernador al señor Teófilo Nolberto Moreno para el año 2011, según consta en acta de posesión de la Corporación del Cabildo del Resguardo Indígena de Chiles-municipio de Cumbal, número 004 del 14 de enero de 2011, suscrita por el señor alcalde de Cumbal-Nariño, en la que consta la posesión del señor Moreno como gobernador para el periodo 2011 -folio 4-.

9. Posteriormente, fue convocada una reunión de la Asamblea Regional de los Cabildos de Pastos, a la cual no asistieron el señor Moreno y los miembros del Tribunal de Exgobernadores, en la cual se emitió una resolución en la que se avaló la elección de la

señora Rosa Prado. Igualmente, obra en el expediente de tutela acta de posesión N° 001 de fecha 02 de enero de 2011, suscrita por los miembros de la corporación cesante del cabildo indígena de Chiles, en la que consta la posesión, para la vigencia 2011, de la gobernadora electa, señora ROSA MARIA PRADO -folios 178 a 182-.

10. En últimas, el actor alega el desconocimiento del debido proceso en los siguientes términos: “Con los anteriores actos de los Cabildos, se pretende desconocer procesos de fortalecimiento de los Cabildos y demás autoridades propias que existen en el Pueblo de los Pastos, como son los Consejos de Mayores, Tribunales o Consejos de Exgobernadores que se han establecido legal y legítimamente en varias de las comunidades de este pueblo’, consagradas en sus normas internas, Derecho Mayor, usos y costumbres, y ponen en peligro el avance en la consolidación de las formas y procedimientos de la resolución autónoma de los problemas que vienen adelantando estas comunidades, y en el caso particular la comunidad de Chiles, procesos que incluso han sido apoyados con proyectos y financiación de parte del Estado y de Organismos de Cooperación Internacional” -folio 6-.

11. Finalmente, el actor manifiesta que “[e]l Tribunal de Exgobernadores, ha venido ejerciendo como autoridad tradicional, legal y legítimamente reconocido y aceptado por la comunidad indígena de Chiles, prueba de ello son los distintos actos administrativos que en conjunto con el Cabildo ha venido emitiendo, y entre sus funciones de acuerdo a la resolución de creación esta la de administrar justicia en la resolución de los problemas que se presenten en la comunidad, lo anterior se corrobora en la resolución No. 005 de febrero 19 de 2.003, emitida para regular la creación de la IPS Indígena del Cabildo de Chiles, la resolución No. 018 de noviembre 17 de 2.003, la Resolución No. 04 de febrero 15 de 2.003, por la cual el Cabildo y la Comunidad de Chiles se desvincula de la Asociación de Cabildos del Gran Cumbal y el decreto 001 de noviembre de 2.007, en el cual se reglamentan las funciones del Cabildo y el Tribunal de Exgobernadores. La naturaleza legal y legítima que le otorgan estas disposiciones al Tribunal de Exgobernadores, son el fundamento para ejercer la autonomía interna en el caso de la resolución de conflictos en la comunidad de Chiles. Relacionado con lo anterior, la Alcaldía de Cumbal, mediante Resolución No. 02 de enero 16 del año 2.002, confirma y reconoce la autoridad del Tribunal de Exgobernadores, al resolver el problema de elecciones de la entonces elegida como gobernadora, la señora Rosa Prado” -folio 6-.

12. La señora Rosa Prado fue ratificada como Gobernadora del resguardo Indígena de Chiles

por parte de la Asamblea de Gobernadores de los Cabildos de los Pueblos Pastos, el día 14 de enero de 2011 -folio 190-.

13. La Asamblea de Gobernadores, por medio de acta de reunión realizadas en la Dirección de asuntos Indígenas del Ministerio del Interior -antes Ministerio de Interior y de Justicia- y en su calidad de autoridad tradicional indígena del pueblo de los Pastos, solicitaron la inscripción de la señora Rosa Prado como Gobernadora del resguardo de Chiles, en su calidad de candidata electa para el año 2011 -folios 58 a 62-.

Medios de prueba relevantes que obran en .el expediente de tutela

* Copia del acta de posesión N° 001 de fecha 02 de enero de 2011, suscrita por los miembros de la corporación cesante del cabildo indígena de Chiles, en la que consta la posesión, para la vigencia 2011, de la gobernadora electa, señora ROSA MARIA PRADO -folio 178-182-

*

* Copia del Acta de posesión de la Corporación del Cabildo del Resguardo Indígena de Chiles- municipio de Cumbal, para el periodo 2011, relacionada con número 004 y fecha de 14 de enero de 2011, suscrita por el señor alcalde de Cumbal-Nariño, en donde consta la del señor TEOFILO NORBERTO MORENO en el cargo de gobernador del respectivo resguardo -folio 26-28-.

*

* Documento suscrito por el señor LEONIDAS VALENZUELA, en calidad de personero municipal de Cumbal-Nariño y la señora LIGIA VALENZUELA, en calidad de Secretaria de Gobierno Municipal, ambos en calidad de garantes del proceso de elecciones que se llevó a cabo en el corregimiento de Chiles el 29 de Diciembre de 2010 en donde certifican de alteraciones al orden público durante la realización de los comicios -folio 39-.

*

* Documento suscrito por 414 habitantes de la vereda Cristo Rey con fecha de 1 de

Diciembre de 2010, en donde avalan la reelección de la gobernadora del resguardo solicitando que para la vigencia de 2011 sea elegida nuevamente como primera autoridad del resguardo indígenas de Chiles. -folios 144-172-

*

* Acta de postulación de un candidato para la elección de Gobernador del Cabildo de Chiles, firmada el día 4 de diciembre de 2010 en la que se presenta la postulación de la señora ROSA MARIA PRADO RUANO, según consta, por voluntad de los habitantes de la comunidad de Cristo Rey del resguardo de Chiles-Municipio de Cumbal, Departamento de Nariño.

* Citación al señor Teófilo Norberto Moreno para que concurra a la Asamblea de Gobernadores de los Cabildos del pueblo Pasto, en donde se trataría el tema de la elección de Gobernador/a en el resguardo de Chiles, para el año 2011 folio 191-.

*

* Acta de la reunión de la Asamblea de Gobernadores de los Cabildos del pueblo Pasto, en la que se ratifica a la señora Rosa Prado, como Gobernadora electa en el Resguardo de Chiles, para el año 2011 -folios 186 a 190-.

Sentencia de Primera Instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Cumbal, Nariño

Mediante sentencia fechada el 29 de marzo de 2011, el juez negó el amparo deprecado con base en tres argumentos principales: tratándose de trámites de esta naturaleza, la comunidad cuenta con recursos internos para la resolución de controversias de esta índole, a los que no se hizo referencia explícita; igualmente, se adujo la posibilidad de acudir ante lo contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 223 del Código Contencioso Administrativo; a lo que finalmente se aunó un argumento en relación con falta de titularidad de derechos fundamentales por parte de la comunidad a la que el actor dice representar. Así las cosas, el Juez Promiscuo Municipal de Cumbal negó el amparo.

En virtud de que la sentencia de primera instancia no fue impugnada, la misma se remitió a la Corte Constitucional el 13 de abril de 2011.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

1. Problema jurídico planteado

En el presente caso, la Sala debe determinar si la intervención de la Asamblea Regional de los Cabildos del pueblo de los Pastos vulneró el derecho al debido proceso del accionante, y en consecuencia su derecho a ser elegido, en razón a la determinación de dar validez a la elección de la señora Rosa Prado como Gobernadora del Resguardo Los Chiles, en certamen electoral llevado a cabo el día 29 de diciembre de 2010.

Debe aclararse que en este caso, aunque se encuentran actuaciones realizadas por parte de dos autoridades estatales en los hechos relevantes, las mismas no constituyen el centro de asunto a resolver desde el punto de vista jurídico. Así, el acta de posesión del señor Teófilo Norberto Moreno ante el alcalde del Municipio de Cumbal y la inscripción de la señora Rosa Prado ante la Dirección de asuntos Indígenas, Minorías y ROM no constituyen actuaciones determinantes en el problema jurídico a resolver. Por esta razón, y contrario a otros casos resueltos por las Salas de Revisión de la Corte Constitucional, el problema que ahora se resuelve se circunscribe a un desacuerdo entre dos autoridades indígenas respecto de la persona electa como Gobernador/a en el Resguardo de Chiles. Es este el motivo para que el problema jurídico se aborde desde la perspectiva de la autonomía de las comunidades para auto organizarse, y se evite hacer referencia al alcance de las competencias de las autoridades estatales respecto de las comunidades indígenas.

Antes de abordar la solución del caso, la Sala considera necesario hacer referencia al principio de autonomía de las comunidades indígenas, con el propósito de determinar el ámbito competencial del juez constitucional al resolver este tipo de asuntos.

1. La autonomía indígena en el orden jurídico colombiano

La autonomía de las comunidades indígenas constituye un principio constitucional de amplio y complejo fundamento en nuestro orden jurídico.

Como tantas veces se ha mencionado en la jurisprudencia, diversas disposiciones constitucionales son las que soportan el principio de autonomía. Entre las más resaltables se cuentan el artículo 1º, que define a Colombia como una República pluralista; el artículo 7º, que consagra la protección de la diversidad étnica y cultural como un principio fundamental del estado colombiano; el artículo 70, que reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas existentes en el país; el artículo 330, de acuerdo con el cual los territorios indígenas estarán gobernados por concejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de las comunidades que gobiernen; igualmente, los artículos 63 y 329 garantizan la propiedad colectiva y el carácter de inenajenable de las tierras de, entre otras, las comunidades indígenas.

De la misma forma, el fundamento del principio de autonomía indígena se puede encontrar en normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Así el numeral 2º del artículo 8º del Convenio 169 de 1989 consagra que los indígenas “deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”. Además, el convenio 169 de la OIT también reconoce valor interpretativo a la Declaración de derechos de los pueblos indígenas aprobada en el seno de la Asamblea General de la ONU.

Haciendo referencia específicamente al principio de autonomía en materia de organización política, la Corte ha señalado que ésta es plena en lo relativo a la elección de su autoridad tradicional. Esto por cuanto el derecho a elegir a sus representantes y a ser gobernados por una autoridad que reconozca sus usos y costumbres, es una forma de supervivencia étnica y comunitaria, que requiere la protección y guarda necesarias para garantizar esos derechos¹.

En este sentido, la Corte, en sentencia T-973 de 2009, expresó:

“De este modo, es un criterio general, que los debates electorales al interior de las comunidades indígenas puestos en consideración de los jueces constitucionales son, prima facie, del resorte de esas comunidades cuando no medie una violación evidente de derechos

fundamentales. En tales casos, los falladores, en principio, deberán abstenerse de interferir en ellos teniendo en cuenta que cualquier pronunciamiento judicial 'supondría entonces una intromisión, violatoria de lo previsto en el artículo 330 de la Constitución Política'2."

En otra oportunidad -sentencia T-1253 de 2008-, aunque en el mismo sentido la Corte manifestó:

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. -subrayado ausente en texto original-

Finalmente, esta posición jurisprudencial encuentra un claro apoyo en la sentencia T-979 de 2006, en la que, al momento de resolver el problema de una posible inhabilidad del Gobernador electo para el Resguardo de Muéllamues, se manifestó:

“Teniendo en cuenta el análisis que en páginas precedentes se hizo en torno al derecho fundamental de las comunidades indígenas a gobernarse por autoridades propias sin la interferencia de las autoridades del Estado, y visto también lo que resulta de las indagaciones adelantadas por la propia Corte en relación con la existencia de mecanismos judiciales o de otra naturaleza que sirvan para ventilar este tipo de controversias, entiende la Sala que no resulta válido que el juez de tutela haga ningún tipo de juicio, ni menos aún emita una conclusión en relación con este aspecto.

Ello resulta claro por cuanto, 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 forma, el principio de acción para las autoridades judiciales de sistema nacional será que las diferencias que se susciten al interior de los pueblos indígenas por motivos electorales, corresponden en principio a decisiones del resorte y solución exclusiva de los mismos grupos étnicos, siempre y cuando ellas no atenten contra la Constitución y la ley.

En este sentido se manifestó en la sentencia T-932 de 20013:

“Al accionante le asiste todo el derecho de disentir de las decisiones adoptadas en el seno de la comunidad indígena a la que pertenece, y más concretamente de las determinaciones que adopte el gabinete tradicional que en determinado momento los gobierne, elegido por la comunidad en general. Sin embargo, no es la acción de tutela el mecanismo jurídico adecuado para hacer valer o sentir las protestas o disentimientos cuando las decisiones y determinaciones de las autoridades indígenas no implican la vulneración de derechos fundamentales, en tanto éstas no contraríen de manera abierta y flagrante la Constitución y las leyes de la República, situación que esta Sala de Revisión de la Corte no advierte en el caso concreto. El camino expedito no es otro que el de buscar que las mayorías en la comunidad indígena armonicen las costumbres con las necesidades actuales de la misma, en todo orden y propendan porque, en relación con el debate electoral que anualmente se lleva a cabo, esas mayorías señalen límites y parámetros que enmarquen el poder del Cabildo que eligen para que gobierne’4. (Subrayas fuera del original).”⁵

Una posición contraria a la manifestada en la sentencia citada generaría la posibilidad de anular el principio de autonomía indígena y, en consecuencia, poner en riesgo la supervivencia de las culturas de dichas comunidades, lo que conllevaría, además, el desconocimiento de éstos como sujetos colectivos de especial consideración. En este sentido, ha manifestado en la jurisprudencia:

“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.”⁶ –subrayado ausente en texto original-

En concordancia con lo anterior, debe recordarse que del principio de autonomía no sólo se desprende la posibilidad de gobernarse por medio de autoridades propias, como hasta el momento se ha visto, sino, además, la de dar solución a los conflictos que se deriven del ejercicio de la misma, en los términos del artículo 246 de la Constitución, que se constituye en el fundamento de la jurisdicción indígena.

A partir de los postulados del artículo 246 la jurisprudencia constitucional ha deducido que la jurisdicción indígena incorpora cuatro elementos axiales al ejercicio de este derecho de las comunidades indígenas: i) la posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas; ii) la potestad de éstos de establecer normas y procedimientos propios; iii) el respeto a la Constitución y la ley dentro del principio de maximización de la autonomía; y iv) la competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

De esta forma, se reitera el principio tantas veces manifestado en la jurisprudencia constitucional respecto de la autonomía reconocida a comunidades indígenas, en el sentido que la misma se debe entender de forma plena, excepto en aquellos casos que se desconozcan los límites esenciales del Estado constitucional, que la jurisprudencia ha entendido manifestados en la prohibición de esclavitud; el derecho a la vida; la prohibición de penas y tratos crueles e inhumanos; y el derecho al debido proceso apreciado en su aspectos mínimos, siempre de acuerdo a la cosmovisión del grupo indígena correspondiente⁷.

En resumen, los elementos esenciales del principio de autonomía de las comunidades indígenas son:

- i. la posibilidad de determinar con autonomía su forma de gobierno;
- ii. la posibilidad de elegir sus propias autoridades, de acuerdo con la forma de organización política escogida;

iii. la posibilidad de gobernarse, de conformidad con sus usos y costumbres;

iv. la posibilidad de resolver las controversias que surjan en desarrollo de sus formas de autogobierno, y que podrán basarse en formas tradicionales de resolución de controversias y conflictos.

1. Solución

En el presente caso, el actor afirma que en el resguardo de Chiles, del pueblo de los Pastos, se llevó a cabo un certamen electoral el día 29 de diciembre de 2010, como resultado del cual fue electa como Gobernadora la señora Rosa Prado. Dicho certamen electoral desconocía la tradición del pueblo de los Pastos, ya que en el mismo desde el año 2003 se habían establecido reglas electorales, siendo las dos principales: i) la no reelección de gobernadores; y ii) la elección de candidatos de las distintas veredas que integran el Resguardo, para lo cual se implementó un sistema de rotación en desarrollo del cual cada vereda tiene un turno para presentar el candidato o los candidatos a Gobernador, correspondiendo en aquella ocasión a la vereda Cristo Rey.

Ambas reglas se habrían incumplido con la reelección de la señora Rosa Prado, pues, además de haber ocupado el cargo de Gobernadora durante el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2010, no pertenece a la vereda de Cristo Rey, que era la vereda a la que le correspondía hacer la nominación de candidato(s) para el período de gobierno correspondiente al año 2011.

Por el desconocimiento de estas reglas se generó inconformidad en la comunidad, las cuales se manifestaron el día de los comicios, lo que ocasionó que se presentaran agresiones verbales y físicas para con la comunidad por parte de la, para ese entonces, candidata Prado -folio 2-.

Por esta razón se reunió el Tribunal de Exgobernadores, órgano que mediante resolución 002 de 08 de enero de 2011, determinó que en el presente caso se violaron las normas internas, consistentes en los “usos y costumbres de la rotación y participación de las veredas en el cargo de Gobernador, además por haber incurrido la señora Prado a conductas reprochables

y no transparentes en sus elecciones reeleccionistas” -folio 3-. Además, se reafirmó en la vigencia de la rotación y, por tanto, en la necesidad de que los aspirantes a la gobernación para el período 2011 pertenezcan a la vereda Cristo Rey.

El día 14 de enero de 2011, en la Asamblea Regional de los Cabildos Pastos, reunión de los cabildos de los pueblos Pastos, los Gobernadores de los Resguardos trataron el tema de las elecciones en el Resguardo de Chiles. Para decidir al respecto, citaron a la señora Rosa Prado, así como al señor Teófilo Norberto Moreno -actor en este proceso-; la señora Prado se hizo presente, no así el señor Moreno. Como resultado de dicha Asamblea se determinó que la reelección de la señora Moreno no había incumplido ninguna de las reglas a las que deben someterse este tipo de procesos electorales, razón por la cual se le proclamó como Gobernadora.

La señora Rosa Prado ejerce actualmente como Gobernadora electa del resguardo de Chiles para el período comprendido entre el 01 de enero de 2011 y el 31 de diciembre del mismo año.

Alega el actor que en el presente caso se vulneró el derecho al debido proceso, en razón a que: i) no se escuchó a las dos partes involucradas en la diferencia, sino sólo a una de ellas; y ii) se desconoció la determinación de las autoridades tradicionales del Resguardo de Chiles, es decir, al Tribunal de Exgobernadores -folio 5-.

Siendo estos los hechos documentados, concluye la Sala que en el presente caso no se presentó afectación del derecho al debido proceso del actor.

En efecto, se aprecia que el caso bajo examen es un ejemplo de solución de las controversias que se presentan al interior de la comunidad indígena por parte de sus órganos de gobierno, lo que constituye una aplicación del principio de autonomía, reconocido por la Constitución; implementación del principio constitucional que tuvo lugar sin que se ignoraran los lineamientos que para estos casos son exigibles en aplicación del debido proceso.

En efecto, en cuanto el principio de autonomía no es absoluto, su implementación debe atender exigencias mínimas del orden constitucional que no pueden ser ignoradas, ni siquiera en tratándose de manifestaciones englobadas por el principio de diversidad étnica y cultural.

En ese sentido, es de señalar que en el caso objeto de estudio se observaron los principios axiales al debido proceso, como son el de juez natural; el de legalidad; y el de defensa técnica.

En primer lugar debe anotarse que en el presente proceso prevaleció la decisión de la autoridad que representaba el mayor número de integrantes de la comunidad. La Asamblea de los Cabildos Pastos, integrada por los gobernadores de los resguardos que hacen parte de la comunidad, es el órgano que de forma tradicional y, sobre todo, con un carácter de habitualidad se ha encargado de resolver las disputas electorales al interior de los resguardos integrantes de la comunidad. Lo que comprueba, incluso, el mismo accionante al manifestar “[c]abe mencionar que, en asuntos de problemas eleccionarios (sic) de años anteriores en el Pueblo de los Pastos, como son los casos de los resguardos de Ipiales, Tuquerres, San Juan, e Inchuachala - Miraflores, intervinieron los Cabildos Pastos en la resolución de problema (sic) por no existir una autoridad interna que lo haga y por presentarse la situación de venir ocurriendo el mismo problema durante varios años” -folio 5-

De otro lado, se menciona por parte de los intervinientes que el Tribunal de Exgobernadores -que declaró electo al señor Teófilo Norberto Moreno, actor en el presente proceso-, si bien es una autoridad que ha expedido algunas resoluciones, no es una autoridad debidamente reconocida para resolver estos asuntos -folio 128-; e, incluso, en la respuesta a la tutela por parte de los gobernadores de los Cabildos Pastos llega a afirmarse que “en el Resguardo de Chiles no existe el Tribunal de Exgobernadores, ya que no ha llegado documentación alguna de tal conformación a nuestro despacho, menos puede cumplir funciones como las que estipulan las leyes y la constitución”, luego de lo cual se reitera lo dicho por el accionante en el sentido que “quien viene resolviendo a USOS Y COSTUMBRES conflictos de tipo electoral que protagonizan los resentidos en algunos resguardos, somos nosotros los Taitas Gobernadores de los distintos Resguardos, así como ocurrió en el presente caso que más adelante se explicará, por cuanto estamos legalmente constituidos como asociación de autoridades esto ha hecho costumbre en los resguardos de la etnia pasto y también en el ministerio del interior en la Dirección de etnias tal como consta en el documento adjunto para que se señoría se remita a su lectura” -folios 131 y 132-.

De este modo se aprecia, no sólo que los Gobernadores de los Cabildos Pastos son la

autoridad que habitualmente resuelve este tipo de controversias –como ocurrió en el presente caso-, sino que, adicionalmente, no existen evidencias de que el Tribunal de Exgobernadores sea una autoridad con algún tipo de competencia para resolver los conflictos electorales que se presenten en el Resguardo de Chiles. Por esta razón la Sala concluye que se respetó la exigencia de juez natural, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad de los Pastos.

Con relación al principio de legalidad, del expediente se deduce que la candidatura y el proceso electoral en el cual fue elegida como Gobernadora la señora Rosa Prado se ajustó a las exigencias existentes en la comunidad. En efecto, el mismo se desarrolló por quien tenía las calidades para ser candidata, pues, aparte de que este hecho nunca se cuestiona por parte del accionante, la señora Prado ya ha ocupado el cargo de Gobernadora; otro aspecto a resaltar es que a lo largo del expediente no se demuestra sin lugar a duda la existencia de la prohibición para que exista reelección inmediata, ni siquiera en la resolución expedida de forma conjunta por el Cabildo y el Tribunal de Exgobernadores que data del año 2003, en la cual se consignan las calidades e inhabilidades que deben observar los candidatos a Gobernador/a –folio 27, caras a y b-, de manera que el impedimento que alega el actor no es comprobado; y, finalmente, la elección se llevó a cabo en la fecha, lugar y con los procedimientos habituales para este tipo de procesos.

De esta forma, se comprueba el apego del proceso electoral a las normas vigentes al interior del Resguardo de Chiles.

En relación con la garantía de defensa técnica, la exigencia elemental es que las partes sean oídas dentro del proceso, o que por lo menos se les brinde la oportunidad para que lo sean. En el caso que ahora ocupa a la Sala se tiene que tanto el actor, como el órgano accionado, concuerdan en que al primero le fue enviada la citación a la Asamblea General de los Cabildos de los Pueblos Pastos, informándosele que en ésta se trataría el tema de la elección como Gobernadora de la señora Rosa Prado, así como el proceso electoral atípico en el que resultó electo Teófilo Norberto Moreno, actor en el presente proceso de tutela –manifestación hecha en folios 4 y 134, y comunicación que obra a folio 191-. Así mismo, las versiones son coincidentes en el sentido que el actor se excusa de asistir a dicha Asamblea, argumentando que los Cabildos son autónomos en la solución de sus controversias, razón por la cual no le asiste competencia a los Cabildos de los Pueblos Pastos para pronunciarse sobre un asunto

interno del Resguardo de Chiles -folios 4, 184 y 185-; y, adicionalmente, el mismo actor manifiesta que en dicha Asamblea fue leído escrito enviado por él y el Tribunal de Exgobernadores, no obstante lo cual no fueron analizadas, ni aceptadas sus peticiones -folio 4-.

De esta forma queda confirmado que el actor fue informado y citado a la Asamblea de los Cabildos Pastos; que tuvo conocimiento que en desarrollo de la misma se tenía previsto tratar el tema de la elección de la señora Rosa Prado; y que, por considerar que dicho órgano no tenía competencia para pronunciarse sobre la materia, optó por no asistir y, simplemente, enviar un escrito, el cual fue leído en la Asamblea. Por lo anterior no encuentra la Sala vulneración alguna al derecho de defensa en el procedimiento seguido por los Cabildos de los Pueblos Pastos.

Aunque los hechos narrados constituyen fundamento suficiente para concluir sobre el respeto al debido proceso, puede agregarse que, contrario sensu, en el proceso seguido por el llamado Tribunal de Exgobernadores -y dejando de lado el hecho de su evidente falta de competencia para solucionar estas materias- no se cumplieron las reglas mínimas que garantizan el principio de contradicción en desarrollo de un proceso administrativo o jurisdiccional. En efecto, para tomar dicha decisión no se notificó, no se citó, ni mucho menos se escuchó a la interesada y eventual contradictora del actor de tutela, es decir a la señora Rosa Prado; por el contrario, aunque se trataba de una reunión del Tribunal de Exgobernadores la que se sostuvo el día 05 de enero de 2011, el señor Teófilo Norberto Moreno asiste a la misma e, incluso, le es reconocido voz y voto por parte del presidente de dicho órgano -folio 19-8.

De esta manera se concluye por parte de la Sala de Revisión que en el presente caso no se presentó vulneración alguna del debido proceso -ni de algún otro de los límites constitucionales existentes a la autonomía en materia de organización política reconocida a las comunidades- y, por consiguiente, no debe modificarse en absoluto las determinaciones tomadas por los Gobernadores de los Cabildos del pueblo Pasto.

Por las razones antes expuestas se confirmará el fallo de primera instancia, por medio del cual se negó el amparo solicitado, anotando que dicha decisión se toma con base en los argumentos en esta instancia esbozados por la Sala de Revisión.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR por las razones expuestas en sede de Revisión de Tutela la parte resolutive de la sentencia proferida el día veintinueve (29) de marzo de 2011 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Cumbal -Nariño-, en el caso de Teófilo Norberto Moreno contra los Gobernadores de los Cabildos del pueblo Pasto.

Segundo.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En este sentido, y como pasará a mencionarse en detalle, sentencia T-932 de 2001; T-979 de 2006; T-1253 de 2008; y T-973 de 2009, entre otras.

2 Sentencia T-979 de 2006. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

3 Ocasión en la que un ciudadano reclamó su inconformidad con la decisión de su Cabildo de excluirlo como candidato a unas elecciones, en desconocimiento aparente de los usos y

costumbres del pueblo al que pertenecía y, por lo tanto, acudió a la tutela para obtener protección constitucional contra su autoridad tradicional.

4 El problema jurídico que debió dilucidar la Corte en esa oportunidad, se circunscribió a determinar si el Cabildo Indígena Camentsá Sibundoy le quebrantó al accionante el derecho de postularse al cargo de Gobernador del Cabildo para el período comprendido entre el 1º de enero y 31 de diciembre de 20014, al expedir una circular que definió los requisitos generales para los aspirantes a integrar el Cabildo Tradicional, que al parecer lo excluía a él de la contienda electoral.

5 Fragmento citado en la sentencia T-973 de 2009.

6 Sentencia T-1253 de 2008.

7 Por todas, sentencia T-349 de 1996.

8 Al respecto se lee en Acta de 05 de enero de dicho Tribunal: “Toma la palabra el señor presidente del tribunal de exgobernadores y en aprobación de todos los presentes se decide que los señores TEOFILO MORENO Y HUGO MALTE tienen voz y voto porque en la vereda cristo rey no hubo preelección y por tanto no hay acta de elección en la vereda” -texto que se lee a folio 4-