

COMUNIDAD INDIGENA-Protección constitucional especial del Estado

CONSULTA DE COMUNIDAD INDIGENA-Proceso consultivo no puede responder a un modelo único indistintamente aplicable

CONSULTA DE COMUNIDAD INDIGENA-Deber de consultar previamente

DERECHO DE PETICION-Características/DERECHO DE PETICION FRENTE A PARTICULARES-Procedencia/DERECHO DE PETICION-Falta de competencia de la entidad ante quien se solicita la información o la exonera de contestar

CONSULTA DE COMUNIDAD INDIGENA-Violación al debido proceso por la autoridad municipal

La autoridad municipal accionada, desconoció en efecto el principio constitucional según el cual el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación y vulneró igualmente el derecho al debido proceso de los accionantes, pues como ya se anotó el proceso de consulta señalado en la Ley 21 de 1991 debió haberse adelantado de manera previa, respetando en todo momento los usos y costumbres del pueblo indígena Yanacona. El accionado no dio en su momento aplicación a las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en especial las relacionadas con la consulta previa que debió haberse adelantado frente a la comunidad Yanacona, si debió proceder a convocar a una consulta de manera inmediata, tan pronto como percibió el conflicto entre los grupos en los cuales dicho pueblo se había dividido. De la misma manera, en el entendido que la participación del alcalde en dichos procesos de consulta y concertación con las comunidades indígenas debe adelantarse con el pleno respeto por los usos y costumbres de tales gentes, y con el fin de garantizar la total transparencia y objetividad que dicho proceso consultivo merece, resulta conveniente que la mencionada autoridad municipal se asesore por el Instituto Colombiano de Antropología, a fin de que se determine inicialmente cuál será el proceso a seguir para efectuar la consulta, y luego de que esta misma se haya realizado, deberá resolver acerca de la inscripción de los representantes legales del Cabildo Yanacona Villamaría de Mocoa. Por lo anterior, y en vista de que la conducta omisiva del Alcalde de Mocoa de no haber convocado de manera inmediata a consulta a los dos grupos de la misma parcialidad indígena del Pueblo

Yanacona, en los términos señalados por la Ley 21 de 1991, vulneró los derechos la diversidad e integridad étnica y cultural y al debido proceso de los accionantes. Por ello, se revocará la decisión, proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa, y en su lugar se tutelarán los derechos fundamentales ya señalados. Se ordenará al Alcalde Municipal de Mocoa, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, y si aún no lo hubiere hecho, inicie el proceso consultivo con la comunidad correspondiente al pueblo Yanacona

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por Dumar Macias y Paulo Emilio Anacona Bermeo en contra del Alcalde y la Secretaria Municipal de Mocoa.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., catorce (14) de julio de dos mil cinco (2005).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa, Putumayo, en la acción de tutela instaurada por Dumar Macias y Paulo Emilio Anacona Bermeo en contra del Alcalde y la Secretaria Municipal de Mocoa.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

Los hechos que motivaron la interposición de la presente acción de tutela se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

I. Luego del censo poblacional indígena del Departamento de Putumayo, 86 familias del

Cabildo Inga de Mocoa salieron en busca de su identidad, tal como lo hicieran dos años atrás otras familias salidas del Cabildo Inga-Kamza. Estos grupos dieron con su origen ancestral logrando establecer que pertenecían al pueblo indígena Yanacona proveniente del Departamento del Cauca, razón por la cual solicitaron su integración con el Cabildo Villamaría de la vereda de Anamú de la casa Yanacona. Para este proceso tuvieron el acompañamiento del Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC- así como también por delegados del Cabildo Mayor, proceso éste que comprendió la unidad del pueblo Yanacona que antes estaba dividido en los Cabildos Yanacona de Villamaría de la vereda de Anamú, y Yanacona de Mocoa, en uno solo.

2. El 24 de agosto de 2002, acordaron conformar un solo cabildo bajo el nombre de Cabildo Indígena de Villamaría, y el 14 de diciembre siguiente fueron elaboradas y aprobadas una parte de sus Leyes Propias.

3. Con antelación a la aprobación de sus leyes, el cabildo asistió a1 Encuentro Indígena YANACONA celebrado en San Agustín (Hulla), y alcanzó el reconocimiento como célula del Cabildo Mayor, mediante Resolución No. 005 de noviembre 1 ° de 2002, emitido por los Cabildos Ancestrales y por la mesa directiva del Cabildo Mayor Yanacona.

4. Conformado el cabildo y habiendo sido reconocido en el Cuarto Congreso de la OZIP (Organización Zonal Indígena del Putumayo) celebrado el 14 de diciembre de 2003, sostienen los accionantes que 39 familias, mediante comunicación suscrita el 30 de mayo de 2003 y dirigida al Gobernador del Cabildo de Villamaría de Mocoa, señor Paulo Emilio Anacona Bermeo, informaron su voluntad de separarse del Cabildo Yanacona Villamaría de Mocoa, para lo cual le solicitaron la devolución de sus documentos y su retiro del censo.

5. Afirman que el grupo disidente de familias organizados en un nuevo cabildo bajo la denominación de aquel al que pertenecen los accionantes, solicitaron y obtuvieron de la Alcaldía de Mocoa su reconocimiento, cuando había sido otro el reconocido por el Cabildo Mayor Yanacona de Popayán y por la Organización Zonal de Indígenas de Putumayo.

6. Frente a los anteriores hechos, los accionantes consideran que el Alcalde y la Secretaria de Gobierno del municipio han violado sus derechos fundamentales a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, petición y debido proceso.

a) Por cuanto que los accionados en esta tutela han dado mejor trato a los intereses de una minoría que según sus Leyes Propias no representa la mitad más uno de las familias cabildantes.

b) En cuanto a que su personalidad está unida a la de sus ancestros. Al respecto señalan:

“Nuestra expresión es la expresión del pueblo, es la facultad que por mandato de nuestros ancestros se guarda, predica y trasciende en las generaciones venideras, nuestra expresión es la personalidad propia y de lo que la cultura occidental en sus formas de justicia conoce como la equidad, el respeto y otros valores.

“Nuestra personalidad no representa solo el legado de la aptitud personal, nuestra personalidad es de grupo, de colectivo, de minga, de tulpá y tejido humano, de allí que no tenemos intereses de individuos solitarios, sino de miembros actuantes de una comunidad, donde se manifiesta el interés general de agrupar a todos los hermanos de etnia y raza, sin perjuicio de respetar su autonomía y libertad de escogencia en el sentido de reconocerse miembro Yanangona o no.

“También nuestra autoridad sanciona, castiga y premia, y el castigo y sanción para aquel que renuncia a nuestra identidad de grupo indígena es la pérdida de todos sus derechos dentro de (sic) comunidad actuante y fuera de ella.

“No se explicaría en la lógica ancestral que por capricho de unos renuncien y vayan a formar tulpas de acuerdo a sus intereses y dejen en capricho el perjuicio de las mayorías como es el caso en pleito.

“El señor Alcalde Cerón, ha actuado inmiscuyéndose en nuestras leyes, como explicar entonces que haya reconocido a un grupo que es minoría absoluta y (sic) renunció a su condición de cabildante y atiende intereses personales.”

c) En cuanto a que el Alcalde y la Secretaria de Mocoa no han respondido las peticiones presentadas, sobre el punto, impidiéndoles solucionar sus diferencias con arreglo a sus usos, costumbres y leyes propias, y poniendo en grave riesgo su integridad como pueblo indígena.

Hacen constar que las autoridades municipales tuteladas conocen y cuenta en sus archivos

con los documentos que certifican los registros anteriores de su comunidad, los oficios de renuncia de los miembros disidentes a su pueblo, y las peticiones de registro y reconocimiento legal de su cabildo el cual sin motivo alguno se les ha negado.

d) En cuanto al derecho al debido proceso, los actores señalan inicialmente que las Leyes Propias son su Constitución escrita, que involucra su esencia del ancestro y la forma de resolver los conflictos al interior de su comunidad.

2. Petición

En vista de los anteriores hechos, los actores solicitan la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, petición y debido proceso, y para ello pretenden:

* Que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, el Alcalde y la Secretaria del Municipio de Mocoa, procedan a reconocer y posesionar a su autoridad tradicional Cabildo Indígena Yanangona Villa María del municipio de Mocoa, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por su autoridad tradicional.

II. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Mediante escrito remitido al Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa (Putumayo), el Alcalde Municipal de esa misma ciudad dio respuesta a la tutela manifestando lo siguiente:

- La Alcaldía de Mocoa, al comienzo de cada año posesiona los distintos gobernadores de cabildos indígenas. Así, a principios del año 2004 se presentaron los miembros del cabildo Villamaría de Anamú con el ánimo de que se les posesionara, presentando documentos como el acto de nombramiento de gobernador y el aval expedido por la Organización Zonal Indígena del Putumayo -OZIP-, así como de los gobernadores de los cabildos del municipio de Mocoa, razón por la cual la administración municipal procedió a realizar la respectiva posesión del señor Heliodoro Samboni Samboni como gobernador del mencionado cabildo.

Posteriormente, se presentó en la Alcaldía Municipal el señor Dumar Macías, solicitando mediante un derecho de petición la revocatoria de tal posesión, frente a lo cual esta

autoridad municipal le informó que el derecho de petición no es la vía o el mecanismo apropiado para solicitar tal revocatoria.

El Alcalde es conciente que entre los dos grupos existe una disputa interna a la que no le corresponde inmiscuirse como autoridad municipal, y además señala que los grupos en conflicto tienen una jurisdicción especial tal como lo establece el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia, a la cual pueden acudir a fin de resolver sus diferencias internas. Así, a la Alcaldía, solo le compete dar posesión al gobernador del cabildo, para lo cual se puso a disposición de la otra parte la documentación aportada por los accionantes. Sin embargo, vistas las muchas dudas que existen sobre el particular, no se ha tomado ninguna decisión, ya que los dos grupos étnicos se valen de los mismos documentos para argumentar su legitimidad para actuar a nombre de] cabildo cuyo nombre ha generado controversia.

“Las razones por las cuales no se ha resuelto de fondo las peticiones de los accionantes es que la administración considera que este tipo de determinaciones no se deben resolver a través de una respuesta o derecho de petición, este tipo de problemática requiere de un proceso y verificación de unos hechos y donde las partes puedan ejercer su derecho a la defensa y realizar sus descargos e inclusive hasta acudir ante el Ministerio del Interior con el fin de que realice un estudio de etnicidad, para lo cual la administración ya ha iniciado este proceso y por este motivo se le ha corrido traslado a la otra parte con el fin de que estos realicen su respectiva defensa.”

De igual forma, señala el Alcalde Municipal de Mocoa que la parte accionante “ha iniciado un procedimiento ante la alcaldía el cual se encuentra en proceso de una decisión”, por lo tanto no puede argumentarse que se estén violando derechos fundamentales como la igualdad, libre desarrollo de la personalidad, petición o debido proceso, pues aún la administración no ha tomado una posición.

Finalmente, señala que los accionantes no han demostrado con claridad la vulneración de sus derechos fundamentales, pues los argumentos esgrimidos se han limitado a exponer unos elementos de orden histórico que no vienen al caso, que por demás solo buscan obtener de la administración una decisión sin que medie la investigación pertinente.

III. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia del 3 de agosto de 2004, el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa, expone que todos los actos de la administración son susceptibles de control por la justicia administrativa como lo dispone el artículo 82 del C.C.A., así la acción de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y la suspensión provisional del acto administrativo son competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, la cual tiene por objeto, previa solicitud del interesado, revisar la legalidad de todos los actos administrativos y la reparación de los daños sufridos por los particulares. Solamente en caso de que la persona afectada vea en peligro sus derechos fundamentales, la acción de tutela será procedente, aún en presencia de los mecanismo ordinarios ya indicados.

No obstante, revisadas las pruebas como los hechos que motivaron esta acción de tutela, no se vislumbra violación alguna. En cuanto a las peticiones elevadas ante los accionados, consta en el expediente que se dio efectiva respuesta a las mismas, no obstante que estas fueron adversas a las pretensiones de los accionantes. Citando a la Corte Constitucional el juez de conocimiento indicó que “ [u]na cosa es el derecho fundamental de petición sobre el cual procede la protección de tutela y otra muy distinta los derechos que por su intermedio se pretende hacer valer ya que en relación con estos últimos corresponde a la entidad y solo a ella determinar si deben ser o no reconocidos.

“No puede tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que lleve forzosamente a que la administración defina de manera favorable las pretensiones del solicitante.

“Debe precisarse que el derecho de petición no impone a las autoridades una obligación de resolver positiva o negativamente las inquietudes del solicitante ya que el contenido del pronunciamiento de la administración se sujetará a cada caso en particular; sin embargo lo que si determina la eficacia de este derecho y le da su razón de ser es la posibilidad que tiene cualquiera persona de obtener una respuesta real y concreta a su inquietud presentada, por consiguiente la respuesta que la administración otorgue deberá ser de fondo, clara, preciosa y oportuna haciendo que dicha contestación se convierta en un elemento esencial del derecho de petición sin el cual este derecho no se realiza.”

IV. ACTUACIONES ADELANTADAS POR EL JUEZ DE CONOCIMIENTO

En diligencia de ampliación de la tutela, el juez de conocimiento, citó al señor Paulo Emilio

Anaconda Bermeo, accionante en esta tutela, quien manifestó lo siguiente:

- Señala que solicitó el reconocimiento de su cabildo a principios del año 2004, petición que no fue aceptada por el Alcalde de Mocoa por cuanto ya se había reconocido al cabildo disidente, irrespetando sus leyes propias, el mandato de la autoridad ancestral y la autoridad del Cabildo Mayor Yanacona del Valle del Cauca.
- Indica que es competencia exclusiva del Alcalde, realizar la posesión de los cabildos, y que al negarse a hacerlo esta infringiendo la ley indígena.
- Agrega que como consecuencia de la decisión del Alcalde accionado su cabildo no puede acceder a recursos económicos del sistema general de preferencias, y tampoco puede aplicar su modelo político organizativo, leyes ancestrales, y su justicia de acuerdo a sus usos y costumbres.
- Finalmente, sostiene que las autoridades accionadas, fortalecen a los grupos disidentes y afectan los derechos a la educación y a la salud de los niños.

V. PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE

1. Pruebas aportadas con la demanda

- Folios 11 a 18, Acta No. 2 del 24 de agosto de 2002, por la que se rompe la unidad del cabildo Yanacona de Mocoa y se subdivide éste en dos.
- Folios 31 a 34, resolución No. 005 de noviembre 1° de 2002, emitida por el Cabildo Mayor del Pueblo Yanacona en el Departamento del Valle del Cauca, por medio de la cual se otorga aval y pleno reconocimiento como miembro del pueblo ancestral de la etnia Yanacona a la COMUNIDAD INDÍGENA DE VILLA MARIA DE ANAMÚ, organizada en el Cabildo indígena del mismo nombre y localizada en la zona rural del municipio de Mocoa. Esta resolución fue suscrita por las Directivas del Cabildo Mayor Yanacona y por los Gobernadores de Cabildos Ancestrales.
- Folios 21 a 26, Resolución No. 005 de 14 de diciembre de 2002, por medio de la Cual se dicta el Reglamento o Leyes Internas del Cabildo de Villa María de Mocoa.

- Folios 9 y 10, copia del derecho de petición suscrito por el Cabildo de la comunidad indígena Yanacona del Cabildo Villa María de Amanú, y recibido en la Alcaldía Municipal de Mocoa el 16 de junio de 2004, en la cual solicitan la inscripción de su mesa Directiva de dicho cabildo y se revoque el acto administrativo de la posesión dada al cabildo Villa María de Anamú por el posesionado por no contar éste con el avala de la OZIP.
- Folios 19 y 20, carta de fecha 30 de mayo de 2003, por medio de la cual los jefes de 39 familias denominados Cabildo de Villa María de Anamú (Mocoa), comunican al señor Paulo Emilio Yanacona Bermeo, Gobernador del Cabildo de Villa María, su deseo de separarse de dicha comunidad, para lo cual solicitan la devolución de sus documentos y su cancelación de la inscripción del censo de dicho cabildo.
- Folios 37 a 39, fotocopia del Acta No. 008 de septiembre 2 de 2003, expedida por el Cabildo Mayor Yanacona en Reunión Extraordinaria, en la cual se tratarían los problemas políticos, organizativos y jurídicos del Cabildo de Villa María de Anamú del Municipio de Mocoa.
- Folios 40 a 43, fotocopia del Acta No. 16 dada el 7 de enero de 2004, por medio de la cual se deja constancia que en asamblea del 21 de diciembre de 2003 se hizo la elección de autoridades indígenas tradicionales del Cabildo Yanacona Villamaría de la vereda Anamú del Municipio de Mocoa.
- Folios 51 y 52, petición de las autoridades ancestrales del Cabildo Indígena Yanacona Villamaría de la Vereda de Anamú del municipio de Mocoa, hecha el 9 de enero de 2004, al Alcalde de mencionado municipio a fin de que dé posesión de las nuevas autoridades elegidas para el periodo del 2004
- Folio 53, Petición de fecha 12 de febrero de 2004, suscrita por las Autoridades Tradicionales del cabildo Villamaría de la Vereda Anamú elegidas para el periodo del 2004, en la cual solicitan al Alcalde Municipal de Mocoa, revocar la posesión hecha el 11 de febrero del señor Heliodoro Sambony por cuanto dicha posesión se hizo respecto de una comunidad o grupo de familias que se des-anexaron de la comunidad indígena que reclama.
- Folios 54 a 59, fotocopia de documento presentado por las Autoridades Ancestrales del Cabildo Indígena Yanacona Villamaría de la Vereda de Anamú del Municipio de Mocoa, en cabeza de su Gobernador Dumar Macias y su Vice- gobernador Paulo Emilio Anacona

Bermeo, de fecha 23 de febrero de 2004, dirigida al Personero Municipal de Mocoa. En dicho documento demandan al Alcalde Municipal de Mocoa y a la Secretaria de Gobierno por violación de las leyes indígenas del mencionado cabildo.

- Folio 27, Constancia expedida por el Presidente de la OZIP de fecha 1° de junio de 2004, por media de la cual hace constar que en los archivos de dicha organización reposan los avales de reconocimiento del Cabildo Indígena de Villa María de Anamú, expedidos por el Cabildo Mayor del pueblo Yanacona y el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC. Se advierte en dicha constancia que según el Acta de Elección No. 16 de diciembre 21 de 2003, la Mesa Directiva de dicho cabildo quedó conformada así:

Gobernador: Dumar Macías

Vice-gobernador: Paulo Emilio Anacona

Regidor Primero: Andrés Hernández

Regidor Segundo: Ramiro Sambony

Alcalde Primero: Yolanda Chamchi

Alcalde Segundo: Ismael Sambony

- Folios 28 y 29, solicitud de registro del Cabildo Yanacona Villamaría de Anamú Municipio de Mocoa, recibido en la alcaldía municipal el 4 de junio de 2004, suscrita por la mesa directiva ya relacionada.

- Folio 35, constancia, sin fecha, suscrita por el Presidente de la OZIP en la que reconoce al Cabildo Indígena Yanacona de Villamaría.

2. Pruebas aportadas por los accionados.

- Folios 61 a 63, respuesta del Alcalde Municipal de Mocoa a la tutela interpuesta en su contra.

- Folio 68, respuesta de fecha 17 de julio de 2004, dada por el Alcalde de Mocoa al derecho de petición ante el presentado por el señor Dumar Macías y otros, en la cual dice:

“De la forma más respetuosa me permito dar respuesta al derecho de petición radicado el día 16 de junio de 2004 y al oficio de4 fecha 3 de junio del presente, manifestándole que nos encontramos dando el respectivo trámite a su petición, por tal motivo se ha corrido traslado a la otra parte, con el fin que realicen sus descargos y ejerzan el derecho a la defensa y así respetar el debido proceso.

“De la misma manera le informamos que tan pronto se recaude toda la información necesaria se analizara la situación y se tomará una decisión la cual será notificada.”

- Folio 69, Comunicación suscrita el 7 de julio de 2004 por el Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Alcaldía Municipal de Mocoa, en la cual se informa al señor Heliodoro Samboni Samboni, Gobernador del Cabildo Villamaría de Anamú, que en dicha alcaldía se radicó una petición de revocatoria del acto administrativo por el cual se le dio posesión.

- Folio 70 respuesta de fecha 8 de marzo de 2004, dada por el Alcalde de Mocoa al derecho de petición ante él presentado por el señor Dumar Macías y otros, en la cual dice:

“De la manera más respetuosa me permito dar respuesta a sus peticiones solicitadas con fecha 12 y 16 de Febrero de 2004 de la siguiente manera:

“En relación a la petición recibida con fecha 12 de febrero, permito manifestar que no es posible la revocatoria de la posesión realizada el 11 de febrero por cuanto el término para solicitar la revocación del acto se encuentra vencido.

“De la misma manera dando respuesta a su solicitud recibida con fecha 16 de Febrero, este despacho le informa que es imposible realizar la posesión de dos gobernadores de un mismo cabildo.”

VI. INTERVENCIÓN DEL GOBERNADOR DE LA COMUNIDAD INDÍGENA YANACOPNA VILLAMARÍA DE ANAMÚ

En escrito de fecha 12 de julio de 2004, dirigido al Alcalde Municipal de Mocoa, el Gobernador del Cabildo Yanacona de Villamaría de Anamú, Heliodoro Samboni Samboni, se pronunció acerca de la legalidad de su posesión como Gobernador del mencionado cabildo, para lo cual dijo lo siguiente:

“A través de la presente, actuando en nombre y representación, de la comunidad de la referencia, de acuerdo con la Ley 89 de 1890, la Ley 21 de 1991, la Constitución Política de Colombia y normas internas propias de nuestro pueblo, me dirijo a Usted con todo respeto para responder sobre el asunto planteado por ;quienes dicen ser representantes de la Comunidad que yo represento.

“LEGITIMIDAD PARA ACTUAR

“Se dice que tiene legitimidad para actuar quien tiene el derecho para hacerlo, bien sea a nombre propio o a nombre de un tercero.

“Respecto del asunto de la referencia en el que un grupo de personas se abrogan el derecho de ser miembros de nuestra parcialidad, es necesario observar con detenimiento que quienes hoy dicen ser la Comunidad Villamaría de Anamú, son en realidad Villamaría de Mocoa como se demuestra con los documentos que ellos mismos anexaron a sus pretensiones, en especial el folio 14 del oficio del 15 de junio de 2004. (Negrilla y subraya fuera del texto original).

“Por otro lado, en el Autodiagnóstico trabajado dentro del proceso de Plan Integral de Vida del Pueblo Yanacona del Putumayo aparece claramente deslindado este asunto entre las dos (2) comunidades, toda vez que son dos parcialidades diferentes, que en un momento de su historia por decisión del Cabildo Mayor Yanacona del Macizo Colombiano estuvo integrada bajo un solo Cabildo, bajo una sola autoridad, pero eso no es obstáculo para que si no pudieron conservar su unidad o no pudieren demostrar su ascendencia étnica de acuerdo con las normas internas del pueblo Yanacona, se hayan abierto y conformado otro cabildo, como en efecto lo hicieron conformando el Cabildo Villamaría de Mocoa.

“PROCEDIMIENTO

“El accionante propone resolver este asunto á través del derecho de petición, cuando por la naturaleza del asunto, este debe tramitarse por el procedimiento policivo, donde cada una de las partes expone sus motivos y sus pruebas y después de que la administración ha tomado y valorado los hechos y las pruebas, toma una decisión.

“La administración debe tomarse el tiempo necesario para valorar las pruebas y analizar los

hechos que le permitan tomar una decisión ajustada a derecho, teniendo en cuenta la legislación indígena, las normas propias de la comunidad y los procedimientos que para estos casos consagra la ley.

“RECONOCIMIENTO DE UN CABILDO

“De acuerdo con la legislación indígena, el reconocimiento de una parcialidad se lo da la misma comunidad, pero por las circunstancias modernas que se presentan en nuestro país y particularmente en el departamento del Putumayo, eh donde aparecen personas identificándose como indígenas sin serlo, todo por usufructuar los derechos que son exclusividad de !nosotros como indígenas, el Ministerio del Interior empezó a expedir resoluciones de reconocimiento de las parcialidades siempre y cuando comprobaran su etnicidad.

“En este aparte, respecto del pueblo Yanacona, el Ministerio a través de la Dirección de Etnias aceptó que el Cabildo Mayor fuera quien diera las directrices para el caso de las comunidades que se identificaran como Yanaconas, por lo que internamente los Cabildos de origen de nuestros miembros son los que certifican quién es y quién no es Yanacona, requisito que cumplimos cuando fuimos reconocidos como Cabildo Villamaría de Anamú.

“Cuando estuvimos unificados, exigimos este requisito a varias familias y estas no cumplieron con dicho requisito, motivo por el cual no fue posible que los aceptáramos generándose al interior un clima tenso que desembocó en que un gran número de personas de dudosa procedencia étnica conformaran el Cabildo Yanacona Villamaría de Mocoa.

“Precisamente, en el año anterior, el 2003, la OZIP y los Cabildos Indígenas del municipio de Mocoa certificaron nuestro Cabildo porque encontraron que cumplíamos las exigencias, no solo de) Ministerio del Interior sino también de nuestra comunidad de origen en el Cauca y decidieron en consecuencia avalar nuestro proceso, el cual estaba en cabeza de CASTULO QUINAYAS PAPAMIJA.

“En este orden de ideas, consideramos que no es posible someter a una comunidad a los vaivenes de los respectivos cabildos o de las respectivas directivas de la Organización, para que en un año avalen a unos y al siguiente avalen a otros. “Tenemos el reconocimiento de la Organización y los Cabildos del municipio de Mocoa y ese debe ser suficiente para seguir

trabajando en por del bienestar de nuestra parcialidad.

“Por otro lado, el reconocimiento que el Congreso hiciera en diciembre de 2003 en el Resguardo de Puerta limón, lo hizo a nombre del pueblo Yanacona, no de un sector en particular, mientras que la certificación expedida por la OZIP y los Cabildos el año anterior, se hizo a nombre de esta parcialidad siendo nuestro Gobernador el señor CASTULO QUINAYÁS PAPAMIJA. ,

“En consecuencia, si miramos bien la certificación de la OZIP, suscrita por el señor Presidente HERMES MELITON NARVAEZ REMUD, en todos los puntos se refiere al Cabildo Villamaría de Anamú, pero cuando menciona la mesa directiva del Cabildo elegida para el período 2004, se refiere a Villamaría, por consiguiente, se están refiriendo a otro Cabildo y no al nuestro, que como ya quedó demostrado es totalmente diferente, es otra parcialidad.

“PETICIÓN

“Finalmente, queremos solicitar a usted muy comedidamente, se sirva hacer caso omiso de la solicitud de revocatoria elevada ante usted por quienes dicen ser de esta parcialidad, basado en los argumentos expuestos en este escrito y en el que le hicimos llegar el 6 de Julio de 2004.

“Fundamos nuestra solicitud en la Ley 89 de 1890, la Ley 21 de 1991, la Constitución Política de Colombia y los usos y costumbres -de nuestro pueblo Yanacona, los cuales aparecen entre otros, relacionados por el señor CARLOS CHILITO de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior en el Cauca.

“PRUEBAS

“Las aportadas por la contraparte y las allegadas por nosotros en el oficio del 6 de Julio de 2004. Además de las que considere pertinente el señor Alcalde, a fin de esclarecer este asunto.”

Posteriormente, en escrito de fecha 4 de agosto de 2004, dirigido al Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa, el mismo Gobernador del Cabildo Yanacona Villamaría de Anamú, se pronunció en relación con esta tutela, considerando que los accionantes, se han abrigado ilegalmente la representación de su parcialidad y han llegado hasta el extremo de

ganar en los estrados judiciales lo que por ley ancestral no han podido.

De conformidad con los usos y costumbres del pueblo Yanacona, se han ido creando asentamientos de miembros de dicho pueblo en regiones como la Bota Caucana, Huila y Putumayo, y estos han sido reconocidos si sus parciales demuestran que proceden de alguno de los resguardos ancestrales del Macizo Colombiano, y en el presente caso, los miembros de la comunidad que él representa así lo hicieron, razón por la cual fueron reconocidos por el municipio de Mocoa.

Reitera los argumentos contenidos en el documento de fecha 12 de julio de 2004, concluyendo que la presente tutela es improcedente por cuanto los accionantes en esta tutela, ya están adelantando ante la administración municipal la actuación correspondiente a esta querella, por lo que no se puede aceptar que mediante esta vía excepcional se alteren los procesos administrativos.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto de 7 de abril del año en curso, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro de esta Corporación.

2. Protección constitucional a la diversidad étnica y cultural. Derecho a la identidad de las comunidades indígenas.

La Carta Política de 1991, estableció como un derecho fundamental el reconocimiento y especial protección que merece la diversidad étnica y cultural en el país, vista la pluralidad de pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional.

Estas comunidades minoritarias no sólo gozan de una especial protección en los términos del artículo 7° de la Constitución, sino que además cuentan con otras normas que como el artículo 8° establece la obligación del Estado de proteger la riqueza cultural de la Nación; el artículo 9° señala la importancia de la autodeterminación de los pueblos; el artículo 68 se

refiere en su inciso quinto al respeto a la identidad en materia educativa; el artículo 70 hace expreso señalamiento al especial respeto e igualdad de las diferentes culturas que existen en el país y de la importancia de la promoción en la investigación de la ciencia y la difusión de todos los valores culturales, y el artículo 72, señala la especial protección que merece el patrimonio arqueológico del país.

De igual manera, la importancia y el respeto que merecen los diferentes grupos étnicos e indígenas en el país, imponen al Estado el deber de proteger sus valores culturales, ancestrales, sociales, y políticos que les asegure la continuidad y fortalecimiento de sus comunidades y de su identidad social. De otra parte, el Estado deberá propender por garantizar que los territorios en los cuales dichas comunidades se asientan(art. 329 C.P.), y los recursos naturales que allí yacen (art. 330 C.P.) se protejan administren y exploten previa consulta con las comunidades y que sus formas de gobierno armonicen con la legislación del Estado colombiano.

En esta medida, la protección de los territorios de dichas comunidades indígenas o étnicas se ve reflejada en la controlada explotación de los recursos naturales que existan y en las garantías de desarrollo económico, social, educativo y en salud de los cuales merecen beneficiarse dichas comunidades. De otro lado, el Estado deberá en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de las comunidades étnicas e indígenas del país, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, así como lo señala el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT aprobado por la Ley 21 de 1991:

“Artículo 6º.

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

“a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

“c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos

pueblos y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

“2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

Así, se imprime un especial respeto por la multiculturalidad en nuestro territorio nacional, procurando con ello la plena aplicación a los deberes constitucionales impuestos al Estado a favor de estos grupos sociales y extendiendo dicho compromiso respecto de los acuerdos de derecho internacional que se hayan suscrito sobre el particular.

De esta manera, mediante Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, se impone a los estados en los que existan poblaciones indígenas, el deber de asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad. Esta acción deberá incluir, como lo señala la misma Ley 21 de 1991, la promoción y plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, así como a sus instituciones.¹

Por ello, los pueblos indígenas gozan de una especial protección constitucional que se revela en que gozan de autonomía en todos los aspectos de su organización social, económica y política.

En esta medida, las autoridades nacionales en sus diferentes niveles (Nación, Departamentos y Municipios) deben velar porque los intereses culturales, sociales, políticos y económicos de los pueblos indígenas o etnias que se asientan en sus localidades o jurisdicciones, tengan pleno reconocimiento.

Es importante señalar que el reconocimiento de los pueblos indígenas por parte del Estado Colombiano se inició con la expedición de la Ley 89 de 1894, la cual en su artículo tercero dispone:

“En todos los lugares en que se encuentre establecida una parcialidad de indígenas habrá un

pequeño Cabildo nombrado por éstos conforme a sus costumbres. El período de duración de dicho Cabildo será de un año, de 1° de Enero a 31 de Diciembre. Para tomar posesión de sus puestos no necesitan los miembros del Cabildo de otra formalidad que la de ser reconocidos por la parcialidad ante el Cabildo cesante y a presencia del Alcalde del Distrito.

“Exceptúanse de esta disposición las parcialidades que estén regidas por un solo Cabildo, las que podrán continuar como se hallen establecidas.”

En consecuencia, la protección constitucional y la ratificación por parte del Estado colombiano de instrumentos jurídicos de carácter internacional que velan por la integridad de los pueblos indígenas,² pretende antes que nada, asegurar que estos últimos preserven de manera autónoma e independiente, la vigencia de su cultura, su estructura social y económica según su propia visión del mundo, en claro respeto a su derecho a la diferencia. Por ello, estos pueblos, tienen garantizado el respeto de su cultura y su permanencia hacia el futuro.

De esta manera, la importancia del Convenio 169 de 1989 la OIT y en especial del instrumento de consulta previa que se prevé en su artículo 6, radica particularmente no solo en que dicho proceso consultivo se surta de manera previa cuando quiera que se trate sobre la explotación de recursos naturales existentes en territorio, sino porque dicha consulta previa habrá de hacerse extensiva a todas aquellas decisiones administrativas y legislativas del Estado que afecten o involucren intereses propios de dichas minorías, aún cuando sean diferentes a lo señalado en el artículo 330 de la C.P., pues de esta manera se garantiza igualmente el derecho a su identidad. Así, la consulta previa que señala el Convenio 169 tendrá cabida respecto de todos aquellos casos que así se requiera y en los que se comprometan los intereses del pueblo indígena.

En sentencia SU-383 de 20033 se dijo lo siguiente:

“Resulta de especial importancia para el asunto en estudio, además, reiterar que el Convenio 169 de la OIT⁴, y concretamente el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta previa conforma con la Carta Política bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por los artículos 93 y 94 del ordenamiento constitucional, no sólo porque el instrumento que la contiene proviene de la Organización Internacional del Trabajo y estipula los derechos labores de dichos pueblos -artículo 53 C.P.- sino i) en virtud de que la participación de las

comunidades indígenas en las decisiones que se adopten respecto de la explotación de recursos naturales en sus territorios, prevista en el artículo 330 de la Carta, no puede ser entendida como la negación del derecho de éstos pueblos a ser consultados en otros aspectos inherentes a su subsistencia como comunidades reconocibles –artículo 94 C.P.-, ii) dado que el Convenio en cita es el instrumento de mayor reconocimiento contra las discriminaciones que sufren los pueblos indígenas y tribales, iii) debido a que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente sobre las decisiones administrativas y legislativas que los afecten directamente es la medida de acción positiva que la comunidad internacional prohíja y recomienda para combatir los orígenes, las causas, las formas y las manifestaciones contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y las formas de intolerancia conexas que afecta a los pueblos indígenas y tribales –Declaración y Programa de Acción de Durban- y iv) debido a que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que no se negará a las minorías étnicas el derecho a su identidad.

“Asuntos que no pueden suspenderse ni aún en situaciones excepcionales, i) por estar ligado a la existencia de Colombia como Estado social de derecho, en cuanto representa la protección misma de la nacionalidad colombiana –artículos 1° y 7° C.P.-, ii) en razón de que el derecho a la integridad física y moral integra el “núcleo duro” de los derechos humanos, y iii) dado que la protección contra el etnocidio constituye un mandato imperativo del derecho internacional de los derechos humanos 5.”

Ahora bien, el proceso consultivo que las autoridades realicen ante los pueblos indígenas para tomar una decisión que afecte sus intereses, deberá estar precedido de una consulta acerca de cómo se efectuará el proceso consultivo. Ciertamente, el Estado Colombiano deberá tener en cuenta que los procesos de consulta previa no podrán responder a un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos indígenas, pues para dar efectiva aplicación al Convenio 169 de la OIT y en especial a lo dispuesto en su artículo 6° y del artículo 7° de la Carta, los procesos de consulta deberán ante todo garantizar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando sus métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado.

En este contexto, debe señalarse que al no haberse hecho la consulta previa por parte del Estado para la expedición del Decreto 1320 de 1998, por el cual se reglamentaba el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los

recursos naturales en su territorio, llevó a que el Informe del Comité de Expertos de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT aceptará unas reclamaciones presentadas por la Asociación Médica Sindical Colombiana y la Central Unitaria de Trabajadores, en la que recomendó al Gobierno nacional modificar el decreto 1320 de 1998, adecuándolo al Convenio 169, para lo cual deberá consultar de manera previa con los pueblos indígenas de Colombia. Igualmente instó al Gobierno para que estableciera “consultas en cada caso concreto, conjuntamente con los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, o antes de emprender o autorizar cualquier programa de exploración o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.⁶

De esta manera, el proceso de participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones del Estado colombiano cuando quiera que éstas involucren sus intereses se desarrolla dentro de un marco de derecho internacional y constitucional fuertemente garantista, que no se caracteriza por ser un simple ejercicio jurídico de respeto del derecho de defensa de quienes pueden verse afectados con una actuación del Estado, sino porque se busca asegurar por medio de esta consulta previa la efectiva protección de los intereses colectivos y derechos fundamentales⁷ de las referidas comunidades.⁸

Aunado a los procesos consultivos que deberá desarrollar el Estado en cada caso en particular, y siempre que alguna de sus actuaciones involucre o afecte intereses de los pueblos indígenas, debe advertirse que los procesos organizativos de tipo social y político en cada una de las parcialidades o pueblos indígenas, se estructura a partir de sus normas internas o reglamentos, que buscan propender por la protección y desarrollo de su cultura, su ideología y sus costumbres ancestrales, asegurando la permanencia en el tiempo de la multiculturalidad que se señala en la Carta Política y que además se garantiza en los términos del artículo 7° de la misma. Por esta razón los procesos de consulta previa que se hagan a los pueblos indígenas y la forma en que dicha consulta se habrá de hacer, deberá igualmente ser consultada de forma anticipada con estos pueblos indígenas en cumplimiento de lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT.

3. Derecho de petición. No se vulnera cuando la respuesta no responde a los intereses de quien interpone la petición.

La Constitución en su artículo 23 estableció el derecho de petición como un derecho

fundamental consistente en la posibilidad que tiene toda persona para elevar peticiones respetuosas ante la administración y a obtener de ella pronta resolución.

En sentencia T-377 de 2000¹⁰ se delinearon algunos de los criterios básicos de este derecho:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la

administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. » (Negrilla y subraya fuera del texto original).

Posteriormente se agregaron otros dos criterios relativos a que i) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;¹¹ y ii) que ante la presentación de una petición la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.¹²

En consecuencia, los particulares al elevar sus peticiones ante la administración tienen el derecho a recibir una respuesta, oportuna, eficaz y que resuelva el fondo de la pretensión. Pero ello no significa que el sentido en que dicha respuesta se produzca deba ser favorable a los intereses del peticionario, pues esta circunstancia no es una característica propia del derecho de petición en tanto el contenido y alcance de la respuesta responde a criterios distintos al fundamento o esencia misma del derecho fundamental de petición. De esta manera, el particular deberá entender que producida la respuesta por la administración en cumplimiento de los lineamientos señalados por la misma Constitución y por la jurisprudencia constitucional, el contenido y sentido de la misma no siempre debe ser favorable a sus intereses, caso en el cual habrá de entenderse que se ha resuelto de manera efectiva el derecho petición.

4. Caso concreto

Los accionantes en su calidad de Gobernador y Vice-Gobernador del Cabildo Indígena Yanacona Villamaría de Mocoa interpone tutela en contra del Alcalde Municipal de Mocoa y su Secretaria de Gobierno, pues consideran que dicha autoridad municipal les ha violado sus derechos fundamentales de petición, libre desarrollo de la personalidad, igualdad, debido proceso y el principio de respeto y reconocimiento a la diversidad étnica y cultural.

Señalan que como miembros del Pueblo Indígena Yanacona, originario del Departamento del Cauca, los integrantes del cabildo Yanacona Villamaría de Mocoa, luego de obtener el aval de su Cabildo Mayor localizado en la ciudad de Popayán y de la Organización Zonal Indígena de Putumayo -OZIPsolicitaron del alcalde accionado el reconocimiento señalado en el artículo tercero de la Ley 89 de 1890. No obstante, dicho funcionario no accedió a tal petición por cuanto previamente ya había efectuado un reconocimiento a otras autoridades de ese Cabildo Indígena Yanacona Villamaría. El accionante, señala que dicho “cabildo y autoridades reconocidas” corresponde a un grupo de familias que se separaron de su parcialidad indígena y que de manera abusiva usurparon su nombre y su derecho como cabildo.

En vista de tal situación, los accionantes, mediante derecho de petición, solicitaron al Alcalde de Mocoa la revocatoria del acto por el cual reconoció otra persona como gobernador del Cabildo Yanacona de esa municipalidad y que proceda en cambio, a reconocerlos a ellos como autoridades legítimas.

Nuevamente, el alcalde se niega a esta petición por cuanto el término en la cual procedía la revocatoria del acto de posesión del mencionado cabildo ya se encontraba vencido y segundo, por cuanto no se puede dar posesión a dos gobernadores de un mismo cabildo.

De esta manera, vistos los hechos y las pruebas que obran en el expediente es pertinente señalar que la parcialidad indígena del Pueblo Yanacona, localizada en el Municipio de Mocoa, vereda de Anamú, presenta una división al interior de su organización social y política, lo que llevó a que un grupo de las familias optaran el 30 de mayo de 2003 por separarse del grupo mayoritario en razón a diferencias en la administración de la parcialidad. Como consecuencia de ello, solicitaron la devolución de la documentación correspondiente y la cancelación de su inscripción del censo de tal comunidad indígena.

Así, y ante los anteriores acontecimientos, el Alcalde Municipal de Mocoa, al encontrarse enfrentado a un conflicto de estas características en donde están en juego los intereses de la comunidad indígena Yanacona, debió de manera inmediata proceder a convocar a una consulta a las partes involucradas tal y como lo dispone el Convenio 169 de 1989 de la OIT aprobado por la Ley 21 de 1991 y como se planteaba en varias decisiones tomadas por esta Corporación.¹³

No obstante, el accionado se limitó a poner en conocimiento del gobernador y de los demás miembros del cabildo ya reconocidos, los documentos aportados por los accionantes a fin de que se pronunciaran sobre los mismos, medida que de todos modos no responde a la obligación que le impone la Ley 21 de 1991, pues el mecanismo de consulta debe facilitar la participación activa de todos los miembros de la comunidad Yanacona asentada en su municipio, así pertenezcan a uno u otro de los grupos en que dicha comunidad se encuentra dividida.

De esta manera, con su actuación, la autoridad municipal accionada, desconoció en efecto el principio constitucional según el cual el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación y vulneró igualmente el derecho al debido proceso de los accionantes, pues como ya se anotó el proceso de consulta señalado en la Ley 21 de 1991 debió haberse adelantado de manera previa, respetando en todo momento los usos y costumbres del pueblo indígena Yanacona.

No obstante todo lo anterior, advierte esta Sala de Revisión, que la petición en esta tutela consiste en que se dé posesión a los accionantes como gobernadores del Cabildo Yanacona Villamaría de Mocoa, petición que se hizo en el año 2004. Recordemos que el periodo de los gobernadores electos en los cabildos indígenas es de tan solo un año, iniciando el 1 ° de enero de cada año y concluyendo el 31 de diciembre del mismo año. De esta manera, podría considerarse que la reclamación de los actores se presenta en este momento como un hecho consumado, pues su periodo de gobierno para el cual fueron elegidos concluyó el pasado 31 de diciembre de 2004.

Sin embargo, considera esta Sala de Revisión, que indistintamente que dicho periodo ya hubiere concluido, el problema de la comunidad Yanacona localizada en dicho municipio subsiste aún, y sigue causando afectos adversos a sus intereses, a la unidad y a la

organización socio-política de dicha parcialidad indígena, pues tal como se puede apreciar, el reconocimiento dado por el Alcalde de Mocoa a unas autoridades indígenas pertenecientes al Cabildo Yanacona Villamaría generó un conflicto al interior de dicha comunidad, y dicha actuación ha generado consecuencias nocivas respecto de los intereses de esta población indígena.

Por ello, y en la medida en que el accionado no dio en su momento aplicación a las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de 1989 de la OIT, en especial las relacionadas con la consulta previa que debió haberse adelantado frente a la comunidad Yanacona, si debió proceder a convocar a una consulta de manera inmediata, tan pronto como percibió el conflicto entre los grupos en los cuales dicho pueblo se había dividido.

De la misma manera, en el entendido que la participación del alcalde en dichos procesos de consulta y concertación con las comunidades indígenas debe adelantarse con el pleno respeto por los usos y costumbres de tales gentes, y con el fin de garantizar la total transparencia y objetividad que dicho proceso consultivo merece, resulta conveniente que la mencionada autoridad municipal se asesore por el Instituto Colombiano de Antropología, a fin de que se determine inicialmente cuál será el proceso a seguir para efectuar la consulta, y luego de que esta misma se haya realizado, deberá resolver acerca de la inscripción de los representantes legales del Cabildo Yanacona Villamaría de Mocoa.

Por lo anterior, y en vista de que la conducta omisiva del Alcalde de Mocoa de no haber convocado de manera inmediata a consulta a los dos grupos de la misma parcialidad indígena del Pueblo Yanacona, en los términos señalados por la Ley 21 de 1991, vulneró los derechos la diversidad e integridad étnica y cultural y al debido proceso de los accionantes. Por ello, se revocará la decisión, proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa, y en su lugar se tutelarán los derechos fundamentales ya señalados. Se ordenará al Alcalde Municipal de Mocoa, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, y si aún no lo hubiere hecho, inicie el proceso consultivo con la comunidad correspondiente al pueblo Yanacona.

Villamaría de Mocoa, previsto en el artículo 6° de la Ley 21 de 1991, el que deberá culminar en un periodo no superior a tres (3) meses.

Con el fin de respetar el derecho del pueblo a que se hace referencia a ser consultado

previamente sobre la consulta atinente a las decisiones que lo afecten, el Alcalde Municipal de Mocoa, con la asesoría del Instituto Colombiano de Antropología, consultará a dicho pueblo en los treinta (30) días iniciales, el procedimiento de la consulta y, concluido éste, adelantará la consulta definitiva en los términos acordados.

Finalizado el proceso consultivo, el Alcalde Municipal de Mocoa, deberá pronunciarse acerca del Cabildo del pueblo Yanacona Villamaría de Mocoa y de sus representantes.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Promiscuo Municipal de Mocoa. En su lugar, TUTELAR los derechos a la diversidad e integridad étnica y cultural y al debido proceso de los accionantes.

Segundo. ORDENAR al Alcalde Municipal de Mocoa, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, y si aún no lo hubiere hecho, inicie el proceso consultivo con la comunidad correspondiente al pueblo Yanacona Villamaría de Mocoa, previsto en el artículo 6° de la Ley 21 de 1991, el que deberá culminar en un periodo no superior a tres (3) meses.

Con el fin de respetar el derecho del pueblo a que se hace referencia, a ser consultado previamente sobre la consulta atinente a las decisiones que lo afecten, el Alcalde Municipal de Mocoa, con la asesoría del Instituto Colombiano de Antropología, consultará a dicho pueblo en los treinta (30) días iniciales, el procedimiento de la consulta y, concluido éste, adelantará la consulta definitiva en los términos acordados.

Finalizado el proceso consultivo, el Alcalde Municipal de Mocoa, deberá pronunciarse acerca del Cabildo del pueblo Yanacona Villamaría de Mocoa y de sus representantes.

Tercero. Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver Ley 21 de 1991, artículos segundo y cuarto que al tenor dicen lo siguiente:

“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 de 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 y tradiciones, y sus instituciones;

“c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias

socioeconómicas que pueden 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 4°.

“1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

“2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

“El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.”

2 En sentencia SU-383 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis, se dijo sobre el particular lo siguiente:

“Se debe destacar, además, que con el fin delimitar la aplicación del Convenio, el párrafo 2° del artículo 1 del instrumento utiliza como criterio fundamental, aunque no único, para determinar si el grupo involucrado puede ser tenido como ‘pueblo’, el grado de conciencia de identidad indígena o tribal del mismo, porque, tal como lo denota la Guía del instrumento, el término ‘pueblos’ fue acordado luego de Vargas discusiones y consultas dentro y fuera de las reuniones (.) ya que este reconoce la existencia de sociedades organizadas con identidad propia, en lugar de simples agrupaciones de individuos que comparten algunas características raciales o culturales.’.” (Guía para la aplicación del Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo y Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático).

3 Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis.

4 Sobre el bloque de constitucionalidad que conforman los Convenios de la OIT con la Carta Política puede consultarse, entre otras, la sentencia T-1303 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

5 Com. DH., observación general número 29, 24 de julio de 2001.

6 GB-282/14/3. Ginebra noviembre de 2001, 282 reunión.

7 Ver sentencia T-380 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver sentencia SU-383 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis, en el caso de la acción de tutela instaurada por la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana OPIAC en contra de la Presidencia de la República y otros.

8 Sentencia SU-039 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

10 Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

11 Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

12 Sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Ver entre otras las sentencias SU-383 y T-955 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis; y como se expone igualmente en la sentencia C-620 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.