

T-001-94

Sentencia No. T-001/94

INTERES COLECTIVO/ACCION DE TUTELA-Naturaleza

Puede invocarse excepcionalmente la tutela cuando, pese a existir un interés colectivo, la situación que lo afecta repercute también de manera directa en daño o amenaza a derechos fundamentales individuales y concretos, siempre que quien invoque la acción acredite su interés específico. El presente caso debe considerarse teniendo en cuenta que el interés de la comunidad indígena a cuyo nombre dice actuar el demandante es uno solo, es decir, no ha de mirarse como colectivo en los términos indicados, sino que debe verse como el de un sujeto de derechos fundamentales.

COMUNIDAD INDIGENA-Sujeto colectivo/ACCION DE TUTELA-Titularidad

Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos. En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes. Podía, pues, la comunidad indígena -en cuanto tal- ejercer la acción de tutela, para la defensa de sus propios derechos constitucionales fundamentales.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-21908

Acción de tutela de la Comunidad Indígena de Chenche Socorro de Coyaima contra el INCORA.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del 13 de enero de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Procede la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional a revisar los fallos que, en el asunto de la referencia, profirieron el Tribunal Administrativo del Tolima y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

I. INFORMACION PRELIMINAR

SILVANO ROMERO, actuando en su calidad de Secretario de la Comunidad Indígena de Chenche Socorro de Coyaima, interpuso acción de tutela por violación del derecho a la igualdad ante una actuación del INCORA que se resume en los siguientes hechos:

El Gerente Regional del INCORA, Seccional Tolima, estuvo en el municipio de Coyaima el 1º de diciembre de 1992 realizando una entrega de tierras a las comunidades indígenas.

Al efectuar la entrega del predio denominado “Juáncaro”, cuya área aproximada es de 270 hectáreas, a la Comunidad de Chenche Socorro, ella se hizo, según expresa el accionante, “a una persona distinta del Cabildo legítimo, manipulación que permitió el exclusivo beneficio de sólo ocho (8) familias, desconociendo las noventa y seis (96) familias que conforman el cabildo”.

Según la demanda, el funcionario del INCORA desconoció la representación mayoritaria beneficiando tan sólo a un reducido grupo de la comunidad, propiciando con ello un delicado problema de orden público que ha requerido la militarización de la zona.

Con este proceder, estima el actor, se vulneró el derecho a la igualdad. La acción de tutela se dirige entonces a obtener “la anulación del acto administrativo por medio del cual se formalizó la irregular entrega del predio y se adopten las medidas para que de manera concertada con la comunidad se replantee la actuación del Gerente del Incora y se le permita a la parcialidad, respetando su autonomía, que formule el procedimiento que se considere más equitativo para resolver este conflicto...”.

II. DECISIONES JUDICIALES

Decidió en primera instancia sobre la acción instaurada el Tribunal Administrativo del Tolima,

Corporación que, en fallo del veinticinco (25) de junio de 1993, negó la tutela con apoyo en los siguientes fundamentos jurídicos:

- El interesado interpuso la acción de tutela en representación de la Comunidad Indígena Socorro de Coyaima en su calidad de Secretario y como tal no le correspondía representarla.
- En el acta de entrega no aparece que el predio “Juáncaro” haya sido para determinadas familias y más aún para las ocho que menciona el accionante sino que se le hizo a toda la comunidad Chenche Socorro Los Guayabos.
- Si se trata de dos Comunidades Indígenas -aquella que recibió el inmueble (Comunidad Chenche Socorro Los Guayabos) y la que pretende beneficiarse del mismo (Comunidad Chenche Socorro Coyaima)-, precisamente por estar en las mismas condiciones, cada una de ellas puede perseguir y obtener la entrega de tierras.
- No se advierte que se haya violado o se esté amenazando el derecho fundamental a la igualdad pues “ésto implicaría que por la vía de la tutela se dispusiera que la Administración Pública entregara a cada uno de los integrantes de estas comunidades igual superficie de tierra, lo que constituiría una intromisión de la Rama Jurisdiccional en procedimientos y decisiones que son propias del Ejecutivo”.
- En cuanto a la pretensión de declaratoria de nulidad de una decisión de la Administración, para lo cual existe la Jurisdicción Contenciosa, se debe formular demanda con todos los requisitos para ella establecidos. Además, no es del caso conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues la acción no fue interpuesta para evitar un perjuicio irremediable.

Esta decisión fue impugnada por parte del Secretario de la Comunidad Indígena Chenche Socorro Coyaima, quien afirmó que sería equivocado y antijurídico que sólo los representantes legales de una comunidad tuvieran la facultad de reclamar ante la violación de derechos fundamentales, pues iría en contra del espíritu de la tutela. En cuanto a la existencia de otro medio de defensa judicial afirmó que “en derecho se puede pedir lo máximo para obtener lo mínimo” y que la acción procede para evitar un perjuicio irremediable, lo que da lugar a conferirle un carácter subsidiario.

Correspondió a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolver la impugnación y en fallo del veinticuatro (24) de agosto pasado, se confirmó la decisión de primera instancia por las siguientes razones:

“(...) en primer lugar, por la existencia de otro medio de defensa judicial y en segundo lugar, porque en el fondo, se trata de tutelar un derecho colectivo. En el primer evento es claro que al ser el Incora, un establecimiento público del orden nacional, sus actuaciones, en desarrollo de sus fines, son de carácter administrativo y por lo tanto sujetas al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por lo que el acto por medio del cual se adjudica y se ordena la entrega de un predio, es un acto administrativo susceptible, por tanto, de ser atacado en la vía gubernativa, y posteriormente, por la vía judicial, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, hecho éste que hace improcedente la tutela, según lo establecido en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, por existir, como se indicó, otro medio de defensa judicial, y así lo aceptó la accionante, al indicar que ha instaurado tal acción ante el Tribunal Administrativo, en varias oportunidades.

En cuanto a la legitimidad del accionante a que hace referencia el Tribunal, la Sala estima que éste tiene la posibilidad de accionar como lo hizo pero sólo para la protección de derechos colectivos ya que los cabildos indígenas, siendo una entidad pública de carácter especial, cuyos miembros son indígenas elegidos y reconocidos por una parcialidad, encargados de representar legalmente a su comunidad y ejercer las funciones que les atribuye la ley, sus usos y costumbres. Para los efectos de ciertos actos, tal como lo afirma el tutelante, la representación de la comunidad la tiene el Gobernador, como sería el caso del acto de entrega del bien incorado, y para efectos de las notificaciones legales etc. Por ello y tomando en cuenta que se trata de la protección de un derecho colectivo, como lo es la propiedad colectiva (artículo 329 de la Carta), sobre un resguardo indígena el accionante, tiene la legitimidad para actuar en nombre de la comunidad, pero, por esta misma razón hace que la tutela sea improcedente, para el caso que ahora se estudia, toda vez que según las voces del artículo 6 #3 del Decreto 2591 de 1991 ésta es improcedente “cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable”. Hecho éste último que tampoco ocurre dado que no se trata de un perjuicio irremediable a las voces del

artículo 1 del Decreto 303 de febrero 19 de 1991. (La subraya es de la Sala)".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

De conformidad con las reglas indicadas en el Decreto 2591 de 1991, el asunto en referencia fue repartido a esta Sala de la Corte, la cual goza de competencia para revisar los fallos aludidos según lo preceptuado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política.

El interés en este proceso.

Salta a la vista que el interés en juego dentro de este proceso no es el individual o particular de quien ejerció la acción, el señor Silvano Romero. Los derechos supuestamente vulnerados por la actuación del Gerente del Incora en el Tolima son, al tenor de la demanda y según los documentos que integran el expediente, los de la Comunidad Indígena Chenche Socorro Coyaima, descontenta con la entrega de unas tierras por parte de dicho Instituto a la Comunidad Indígena Chenche Socorro-Los Guayabos.

Esta Corte ha sido constante en distinguir el ámbito propio de la acción de tutela -trazado con entera claridad por el artículo 86 de la Constitución- y el de otros mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico para la efectiva defensa de los derechos.

Así, se ha puesto de presente la diferencia que existe entre la lesión o amenaza que puede sufrir una persona concreta en sus derechos constitucionales fundamentales y el daño actual o inminente que puede padecer una colectividad considerada en sí misma.

Al respecto ha señalado la jurisprudencia que, en principio, no cabe la tutela para defender los intereses colectivos, ya que su propósito esencial reside en la protección de los derechos individuales fundamentales, por lo cual "surge como titular de esta acción la persona a quien se le han vulnerado o puesto en peligro de quebranto tales derechos constitucionales fundamentales" y que "por consiguiente, es ella quien debe pedir en forma directa o a través de representante, la protección inmediata de los citados derechos". Por ello, se entiende la tutela como "una acción subjetiva de carácter personal y concreto, cuyo titular es la persona agraviada o amenazada en sus derechos fundamentales, quien tiene el deber de iniciarla directamente o por medio de representante, salvo los casos señalados en el Decreto 2591 de

1991, que permiten hacerlo al defensor del pueblo o a un personero municipal o distrital” (Cfr. Sentencia 321 del 10 de agosto de 1993. Sala Cuarta de Revisión. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

No obsta lo anterior, según esta misma jurisprudencia, para que pueda invocarse excepcionalmente la tutela cuando, pese a existir un interés colectivo, la situación que lo afecta repercute también de manera directa en daño o amenaza a derechos fundamentales individuales y concretos, siempre que quien invoque la acción acredite su interés específico. Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias T-437 del 30 de junio de 1992, T-67 del 24 de febrero de 1993, T-254 del 30 de julio de 1993, T-366 del 3 de septiembre de 1993 y T-376 de 1993.

El presente caso debe considerarse teniendo en cuenta que el interés de la comunidad indígena a cuyo nombre dice actuar el demandante es uno solo, es decir, no ha de mirarse como colectivo en los términos indicados, sino que debe verse como el de un sujeto de derechos fundamentales.

Al respecto, se reitera lo afirmado por esta Corporación en Sentencia T-380 del 13 de septiembre de 1993 (Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual se dijo:

“La comunidad indígena ha dejado de ser solamente una realidad fáctica y legal para pasar a ser “sujeto” de derechos fundamentales. En su caso, los intereses dignos de tutela constitucional y amparables bajo la forma de derechos fundamentales, no se reducen a los predicables de sus miembros individualmente considerados, sino que también logran radicarse en la comunidad misma que como tal aparece dotada de singularidad propia, la que justamente es el presupuesto del reconocimiento expreso que la Constitución hace a “la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana” (CP art. 1 y 7). La protección que la Carta extiende a la anotada diversidad se deriva de la aceptación de formas diferentes de vida social cuyas manifestaciones y permanente reproducción cultural son imputables a estas comunidades como sujetos colectivos autónomos y no como simples agregados de sus miembros que, precisamente, se realizan a través del grupo y asimilan como suya la unidad de sentido que surge de las distintas vivencias comunitarias. La defensa de la diversidad no puede quedar librada a una actitud paternalista o reducirse a ser mediada por conducto de los miembros de la comunidad, cuando ésta como tal puede verse directamente

menoscabada en su esfera de intereses vitales y, debe, por ello, asumir con vigor su propia reivindicación y exhibir como detrimentos suyos los perjuicios o amenazas que tengan la virtualidad de extinguirla. En este orden de ideas, no puede en verdad hablarse de protección de la diversidad étnica y cultural y de su reconocimiento, si no se otorga, en el plano constitucional, personería sustantiva a las diferentes comunidades indígenas que es lo único que les confiere estatus para gozar de los derechos fundamentales y exigir, por sí mismas, su protección cada vez que ellos les sean conculcados (CP art. 1, 7 y 14)".

(...)

"Los derechos fundamentales de las comunidades indígenas no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. La comunidad indígena es un sujeto colectivo y no una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos (CP art. 88). En el primer evento es indiscutible la titularidad de los derechos fundamentales, mientras que en el segundo los afectados pueden proceder a la defensa de sus derechos o intereses colectivos mediante el ejercicio de las acciones populares correspondientes".

Podía, pues, la comunidad indígena -en cuanto tal- ejercer la acción de tutela, para la defensa de sus propios derechos constitucionales fundamentales.

Se pretende por esta acción de tutela "obtener la anulación del acto administrativo por medio del cual se formalizó la irregular entrega del predio". (folio 19).

Para la Corte es claro que nos encontramos frente a la actuación de un ente público, susceptible de ser demandada ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, conclusión a la que se llega con sólo recordar el texto del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 12 del Decreto 2304 de 1989 que dice:

"Artículo 82. Objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituída por la Constitución para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñan funciones administrativas...".

El artículo 85 del mismo Código estatuye la vía idónea para atacar los actos administrativos y

restablecer el derecho que con ellos hubiesen podido conculcarse:

“ART. 85. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente”.

El INCORA, como establecimiento público que es, tiene la categoría de entidad pública y sus actos caen bajo el control jurisdiccional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual, en los términos del artículo 83 del citado Código, juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad.

La actuación del Incora al adjudicar el predio “Juáncaro” a la Comunidad Indígena Chenche Socorro los Guayabos, obedeció a un acuerdo concertado entre los directivos del Incora, del Crit y de la Federación de Cabildos Autónomos del Tolima -FICAT-, según consta en el expediente (folios 25, 26, 27, 41 y 42), y su entrega cumplió con las formalidades correspondientes.

Considera la Corte que si la Comunidad Indígena Chenche Socorro Coyaima encuentra viciada tal decisión del Incora, el camino a seguir no es el de la acción de tutela pues, además, no existe un perjuicio que pueda considerarse irremediable, sino que debe acudir a la justicia Contenciosa Administrativa para que, si allí prosperan las pretensiones de la comunidad, demandante, sean anuladas las decisiones mediante las cuales se adjudicó el predio “Juáncaro” a otra comunidad indígena.

Esta Corte en Sentencia T-488 de 1993 en relación con la existencia de otros medios de defensa judicial, expresó:

“Es claro que la acción de tutela es un medio judicial subsidiario, que no tiene por fin reemplazar procedimientos ya previstos en la legislación para hacer valer los propios derechos.

“Ese carácter tiene relación con el fin atribuido al mecanismo por la Constitución, esto es,

con la protección cierta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

“Así pues, la tutela tiene un objeto jurídico específico que no puede extenderse a fines ya contemplados por el legislador, también dentro del campo de la protección de los derechos, para los cuales él mismo ha reservado procedimientos o formas judiciales definidas igualmente como medios de defensa.

“La acción de tutela está circunscrita así, directamente por la Constitución, a salvaguardar la efectividad de los derechos fundamentales cuando el ordenamiento jurídico no ofrece al afectado ninguna otra vía judicial de amparo, pues si ésto último ocurre y el medio correspondiente es idóneo para tal efecto, ninguna razón tiene la aplicación del procedimiento excepcional y supletorio plasmado en el artículo 86 de la Carta. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-480 del 26 de octubre de 1993).

En el asunto que se examina, dado que existe en forma clara otro medio de defensa judicial para la protección del derecho presuntamente vulnerado y teniendo en cuenta que no se configura la posibilidad de un perjuicio irremediable para la Comunidad Indígena Chenche Socorro Coyaima, la Corte confirmará los fallos revisados que negaron la tutela, sin entrar en más análisis acerca de si efectivamente hubo o no violación al derecho fundamental a la igualdad por parte del Incora. Por la misma razón, tampoco se detendrá en el examen de si la comunidad indígena estaba debidamente representada.

Por las razones expuestas, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Confirmar la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado proferida el veinticuatro (24) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993), que a su vez confirmó la del Tribunal Administrativo del Tolima del 25 de junio de 1993, dictada con el objeto de resolver sobre la acción de tutela instaurada.

Segundo.- Por Secretaría líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General