

Sentencia T-013-09

PROCESOS DE CONSTITUCION Y AMPLIACION DE RESGUARDOS INDIGENAS-Regulación normativa

PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS RESGUARDOS INDIGENAS-Alcance

IDENTIDAD-INTEGRIDAD CULTURAL Y PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS RESGUARDOS INDIGENAS-Autoridades competentes no han decidido definitivamente las solicitudes de constitución y ampliación de los cuarenta resguardos indígenas del Chocó

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto no se aportaron suficientes elementos de juicio para demostrar la omisión de las autoridades en la constitución y ampliación de los cuarenta resguardos indígenas del Chocó

Los demandantes señalan que las autoridades demandadas han sido omisivas en la ejecución del trámite pertinente para atender las solicitudes de constitución y/o ampliación de resguardos indígenas de cuarenta comunidades del Departamento del Chocó, sin que de los hechos ni de los fundamentos jurídicos sea posible desprender con certeza la fecha de iniciación de cada uno de los procesos, los trámites adelantados, los procesos pendientes de realización, ni las actuaciones que concretamente son consideradas como violatorias de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas interesadas. Adicionalmente, no existen argumentos claros que den cuenta de la afectación de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que solicitaron la constitución o ampliación de sus resguardos. La Sala considera que los accionantes no aportaron elementos de juicio suficientes para determinar que las autoridades administrativas han sido dilatorias en la ejecución de los trámites pertinentes para la constitución o ampliación de los cuarenta resguardos indígenas objeto de la acción de tutela, por lo que no es posible emitir una orden que de forma general ordene a las entidades encargadas de tales funciones cumplir con sus competencias legales.

TRANSITO LEGISLATIVO-Con la ley 1152 de 2007 la competencia para la constitución y ampliación de los resguardos indígenas fue trasladada del INCODER a la UNAT transitoriamente y ahora a la Dirección de Etnias del Ministerio de Interior y de Justicia

Respecto del tránsito legislativo que ocurrió en materia de la competencia para la constitución y ampliación de resguardos indígenas, se tiene que con motivo de la expedición de la Ley 1152 de 2007 las funciones que venía desarrollando el INCODER fueron trasladadas transitoriamente a la UNAT hasta el 10 de junio de 2008, fecha a partir de la cual serían asumidas definitivamente por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia. De esta forma, para el momento de la formulación de la acción de tutela era la Unidad Nacional de Tierras Rurales la entidad encargada de adelantar los procesos pertinentes, sin que en relación con su actuación existan cargos concretos que vinculen su responsabilidad en la presunta violación de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas interesadas. Por el contrario, de la revisión del expediente de tutela la Sala encuentra que la UNAT realizó una serie de trámites con el fin de adelantar satisfactoriamente los procesos de constitución y ampliación de resguardos indígenas sometidos a su conocimiento.

Referencia: expediente T-2.001.923

Accionantes:

Organización Nacional Indígena de Colombia y Alberto Achito Lubiaza

Demandados:

Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Unidad Nacional de Tierras

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela promovida por la Organización Nacional Indígena de Colombia y Alberto Achito Lubiaza contra el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Unidad Nacional de Tierras.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La Solicitud

El 30 de abril de 2008, la Organización Nacional Indígena de Colombia y Alberto Achito Lubiaza formularon acción de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Unidad Nacional de Tierras con el fin de que el juez constitucional amparara los derechos fundamentales de los pueblos indígenas del Chocó a la identidad cultural - integridad y al territorio - propiedad colectiva presuntamente vulnerados como consecuencia de la omisión en el cumplimiento de las responsabilidades, competencias y funciones en materia de constitución y ampliación de resguardos indígenas de las autoridades demandadas.

### 1. Hechos

Las comunidades indígenas Arquía, Eyakera-Tumurruía, El 12-Quebrada Borbollón, Sabaleta, El 18, Río Playa, La Mirla, El Fiera, Tagachi-Chigorodo, Río Motordó, Río Negua, Río Icho-Quebrada Barratudo, El 21, Río Munguidó-Corede, Playa Alta, Gengadó-Chorrito, Plaeta, Caimanero de Jampapa, Curundó, Muchidó, El Silencio, Peñas del olvido, Río Domingodo, Paso del Río Salado, Alto del Río Buey, Bete Auro Buey, Peñas Blancas, Jagual Río Chintadó, Buchadó-Amparradó, Gegenadó, Catre Dubasa-Ancosó, Pavasa, Chagpien Tordó-Secotor 5 y Sector 6, Santar María de Panéala Docordó-Balsalito, unión Chocó San Cristóbal, rios Jurubira-Chori-Alto Baudó, Río

Panguí, Comunidad Copé y Suramita han presentado solicitudes de constitución y ampliación de resguardos indígenas en su beneficio desde el año 1994, en relación con territorios que históricamente han ocupado los pueblos indígenas Embera, Wounaan, Katío, Chamí y Tule del Departamento del Chocó.

Sin embargo, a la fecha de presentación de la acción de tutela no se han concluido los procesos respectivos, no obstante el cumplimiento de las etapas pertinentes por parte de las comunidades indígenas, por lo que éstas consideran que las autoridades competentes han omitido el cumplimiento de sus responsabilidades, competencias y funciones en materia de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

Desde el mes de febrero de 2008, los accionantes han elevado diferentes derechos de petición con el fin de obtener el reconocimiento de su derecho fundamental al territorio, a través de la constitución y/o ampliación de los resguardos indígenas de los pueblos indígenas del Chocó, los cuales no han sido resueltos favorablemente.

### 3. Fundamentos de la Acción

Los accionantes consideran que la conducta omisiva de las entidades demandadas se concreta en la forma lenta e ineficiente en que se han adelantado los trámites para la constitución y ampliación de resguardos indígenas, al punto que los estudios socioeconómicos y las visitas practicadas han tenido que actualizarse en varias oportunidades, afectándose los derechos fundamentales a la identidad cultural y la propiedad colectiva de las comunidades indígenas.

De igual forma, los actores ponen de presente que la falta de voluntad política de las autoridades demandadas en relación con el desarrollo y culminación de los procesos referidos, se materializa en la disminución de funcionarios del INCODER, la UNAT y la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior, así como en la reducción de recursos destinados al reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, por lo que la asociación de cabildos indígenas Orewa solicitó la suscripción de un convenio de cooperación y asistencia técnica entre el INCODER y la Fundación Universitaria Claretiana -FUCLA-, el cual fue efectivamente suscrito el 2 de noviembre de 2007 con el objeto de adelantar estudios socioeconómicos, jurídicos de

tenencia de tierras y los levantamientos topográficos requeridos para la constitución y ampliación de 40 resguardos indígenas.

De otra parte, los actores señalan que las entidades demandadas, han omitido dar cumplimiento a una serie de instrucciones administrativas relacionadas con la continuidad en la prestación del servicio frente al tránsito legislativo que ordena el traslado de las competencias en materia de constitución y ampliación de resguardos indígenas del INCODER a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior.

#### 4. Oposición a la demanda de tutela

##### 4.1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio adujo que dicha entidad no tiene competencia respecto de la constitución y ampliación de resguardos indígenas, de manera que no se encuentra legitimada por pasiva, por lo que no puede pronunciarse de fondo respecto a la petición del actor.

Sin embargo, el demandado señaló que la acción de tutela es improcedente por cuanto los actores cuentan con acciones contenciosas administrativas, populares y de cumplimiento para procurar la satisfacción de sus intereses, sin que les sea dado acudir directamente a la acción de amparo constitucional, dado su carácter subsidiario, máxime cuando no se encuentra acreditada la inminencia de un perjuicio irremediable.

##### 4.2. Ministerio del Interior y de Justicia

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio puso de presente que en materia de constitución y ampliación de resguardos indígenas hubo un tránsito normativo por lo que es pertinente analizar dos escenarios.

Uno, en vigencia de la ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2164 de 1995, en el que la competencia para constituir, ampliar, reestructurar o sanear resguardos indígenas estaba radicada en el INCORA, ahora INCODER, a través de un procedimiento en el que debían surtirse diferentes etapas en las que el Ministerio del Interior únicamente intervenía en la penúltima de ellas para dar un concepto previo a la expedición del

correspondiente acto administrativo final, que debía surtir en el término perentorio de 30 días, vencidos los cuales operaba el fenómeno del silencio administrativo positivo de manera que no era posible atribuir demora al Ministerio puesto que si éste no se pronunciaba, se entendía de manera ficta que el concepto era positivo.

El otro escenario, que constituye la situación actualmente vigente, se presenta a la luz de la Ley 1152 de 2007 en el que se trasladaron a la dirección de etnias del ministerio del Interior y de Justicia las funciones de planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas. Sin embargo, en el párrafo 4º del artículo 34 de dicha norma se estableció que dichas funciones serán asumidas por el Ministerio del Interior y de Justicia a partir del 1º de junio del 2008.

De esta forma, al dar respuesta a la acción de tutela, existe un régimen de transitoriedad que difiere la entrada en vigencia de las funciones para el destinatario final de las mismas, por lo que no es equivocado afirmar que actualmente la competencia para constituir, ampliar, reestructurar y sanear resguardos indígenas está radicada en la unidad nacional de tierras UNAT, y que tales funciones pasarán a la dirección de etnias del ministerio a partir del 1 de junio de 2008.

Sin embargo, el ministerio pone de presente que con la derogatoria expresa que la ley 1152 de 2007 hizo de la ley 160 de 1994, operó el decaimiento del decreto 2164 de 1995, por lo que en la actualidad no existe un procedimiento establecido para iniciar y concluir los trámites referidos. Sobre el particular, señaló que el Ministerio está realizando las gestiones para contar con un proyecto de reglamentación que sustituya al decaído Decreto 2164, el cual deberá surtir primero el trámite de consulta previa.

Conforme a lo anterior, el demandado concluye que no ha podido vulnerar derechos fundamentales de las comunidades indígenas porque no ha tenido ni, actualmente, tiene la facultad para desarrollar las actividades que los accionantes pretenden que se adelanten o culminen. De esta forma, por la falta de legitimidad pasiva del ministerio, éste señala que la acción de tutela es improcedente.

4.3. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-

El INCODER manifestó en la contestación de la demanda que efectivamente las comunidades indígenas formularon petición de constitución y ampliación de resguardos indígenas y que dicha entidad, a partir del año 2003 cuando asumió la función que venía adelantando el INCORA imprimió los trámites legales pertinentes, incluso realizando visitas técnicas dando cumplimiento a los compromisos adquiridos con estas comunidades.

Señala que, al contrario de lo manifestado por los accionantes, sí ha habido voluntad para sacar adelante el proceso, prueba de lo cual es la celebración del convenio de cooperación y asistencia técnica entre el INCODER y la fundación universitaria claretiana FUCLA.

De esta forma, la entidad demandada adelantó las diligencias pertinentes tendientes a la conclusión del trámite de constitución y ampliación de resguardos indígenas, función que entregó a la unidad nacional de tierras rurales en virtud de lo ordenado en la ley 1152 de 2007. Por lo anterior, el demandado aduce que no existe legitimación por pasiva.

Adicionalmente, señala que la pretensión de terminación de los trámites de constitución y ampliación de los resguardos indígenas no puede ser abordada en sede de tutela salvo que se acreditara un perjuicio irremediable circunstancia que no sucedió.

#### 4.4. Unidad Nacional de Tierras Rurales

El director ejecutivo de la UNAT señaló que dicha entidad fue creada mediante la Ley 1152 de 2007 y que su planta de personal y funciones específicas fueron determinadas en el Decreto 4907 de 2007, por lo que sólo en lo corrido del 2008 han operado. A partir de tal época, se han adelantado actuaciones relevantes como: (i) cesión del convenio de cooperación y asistencia técnica suscrito con la fundación universitaria claretiana; (ii) contratación de personal con perfil sugerido por la Fundación Universitaria Claretiana para atender las funciones relacionadas con la constitución y ampliación de resguardos indígenas.

En relación con la procedencia de la acción de tutela, el demandado señala que (i) los derechos a la identidad cultural-integridad y el territorio-propiedad colectiva no son de naturaleza fundamental, (ii) no se encuentra acreditada la vulneración o amenaza de tales

derechos, y (iii) el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como las acciones ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

## 5. Pruebas que Obran en el Expediente

En el expediente de tutela reposan las siguientes pruebas:

1. Copia de la Resolución No. 4121 del 23 de noviembre de 1983 en la que el ministerio de gobierno reconoce personería jurídica a la organización indígena de Colombia.
2. Acta de conformación de la asociación de cabildos indígenas embera, wounaan, katío chamí, y tule.
3. Copia del convenio de cooperación y asistencia técnica suscrito entre el instituto colombiano de desarrollo rural -INCODER- y la fundación universitaria claretiana -FUCLA-.
4. Copia del acta de inicio de ejecución de convenio por valor de 200 millones de pesos con el objeto de realizar estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras, firmado el 6 de noviembre de 2007, con plazo de ejecución de 6 meses y cuatro meses más de vigencia.
5. Informe de interventoría en el convenio marco de cooperación y asistencia técnica institucional incoder-fucla

### 1. Primera Instancia

En providencia del 14 de mayo de 2008, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá negó el amparo de los derechos fundamentales invocados como amenazados por los actores, bajo la consideración de que la unidad nacional de tierras rurales es actualmente la entidad competente para conocer los trámites de constitución, modificación y ampliación de resguardos indígenas hasta el 30 de mayo, sin que se demostraran hechos concretos que vulneraran derechos fundamentales de los accionantes, dado que lo que se pretende es que las accionadas cumplan sus competencias y funciones

que corresponden durante el tránsito de legislación.

De esta forma, como quiera que las omisiones tienen relación con el ejercicio de funciones constitucionales y atribuciones legales que no se pueden apreciar en concreto, sino que fueron plantadas de forma general, no resulta procedente la tutela con el propósito de lograr órdenes también generales para el cumplimiento de tales funciones, para lo cual existen otros mecanismos.

## 2. Impugnación

Los accionantes impugnaron la decisión del A-quo alegando que en ella no se consideraron de fondo los derechos fundamentales amenazados por la omisión en el cumplimiento de las funciones de las entidades demandadas, ni se valoró la inminencia del perjuicio irremediable que representa la falta de titulación de los territorios indígenas merced a su ubicación en zonas estratégicas militar, política y económicamente que somete a las comunidades a situación de confinamiento.

## 3. Segunda Instancia

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en providencia del 26 de junio de 2008, confirmó el fallo de primera instancia bajo la consideración de que la acción de tutela es improcedente, por cuanto aquélla se encausó con el fin de obtener el cumplimiento de las funciones establecidas legalmente sobre el adelantamiento de los trámites o actuaciones administrativas relativas a la constitución y ampliación de resguardos indígenas, para lo cual el mecanismo tutelar no es procedente.

Adicionalmente, los actores no acreditaron haber formulado al interior de los distintos procedimientos peticiones en el mismo sentido ni solicitudes acorde con las competencias atribuidas a las autoridades demandadas.

De esta forma, si los trámites no han obtenido un desarrollo expedito, la ley 1152 de 2007 establece a cargo de la procuraduría y la defensoría del pueblo el mecanismo de seguimiento y control a los procesos de ampliación, saneamiento y constitución de territorios indígenas que se encuentren represados, al que pueden acudir para hacer valer

sus derechos. De esta forma si, como afirman los accionantes, la última actuación fue entre los años 1998 y 2000, el ordenamiento jurídico otorga mecanismos que contrarresten los efectos nocivos de dicha mora.

Por lo tanto, dado el carácter subsidiario de la acción de tutela, el Ad-quem confirma la negativa en el amparo de los derechos invocados.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

##### 2.1 Legitimación activa

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup>, las personas jurídicas son titulares de la acción de tutela tanto por vía directa, esto es para la protección de sus derechos, como por vía indirecta, es decir, con el fin de obtener el amparo de los derechos fundamentales de las personas que representa. De esta forma, la Organización Nacional Indígena de Colombia se encuentra legitimada como parte activa del presente proceso de tutela, toda vez que en éste se pretende la protección de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas representadas por dicha organización.

Ahora bien, en relación con el señor Alberto Achito Lubiáza, si bien afirmó actuar en representación de las organizaciones indígenas de Colombia, no se encuentra acreditado que tenga capacidad para actuar a nombre de aquéllas, no obstante lo cual se tendrá como parte activa del presente proceso a título personal, por haber suscrito la acción de tutela y haber participado en las actuaciones pertinentes.

##### 2.2 Legitimación pasiva

De acuerdo con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la Unidad Nacional de Tierras, se encuentran legitimados como parte pasiva en el presente proceso, dada su calidad de autoridades públicas.

### 3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si las entidades demandadas han vulnerado los derechos fundamentales a la identidad-integridad cultural y al territorio-propiedad colectiva de las comunidades indígenas representadas por los accionantes, como consecuencia de la dilación en los trámites de constitución y ampliación de resguardos indígenas. Para tal efecto, la Corte (i) analizará las normas que reglamentan los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, y (ii) reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la relación especial de las comunidades indígenas con el territorio en el que habitan.

### 4. Regulación de los Procesos de Constitución y Ampliación de Resguardos Indígenas.

En la actualidad, los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas se encuentran regulados por la Ley 1152 de 2007 y asignados a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior. Sin embargo, para el momento de la formulación de la acción de tutela, existía un régimen de transitoriedad, por lo que a continuación se relaciona la normatividad que regía con anterioridad a la norma señalada y el régimen de transición en ella determinado.

A partir del año 1994, con motivo de la expedición de la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, el proceso de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas correspondía al Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA-.

Tales procedimientos se encontraban reglamentados en el Decreto 2164 de 1995, de la siguiente forma: (i) El trámite puede iniciarse de oficio por el INCORA o a solicitud del Ministerio del Interior, otra entidad pública o de la comunidad indígena interesada,

adjuntando la información requerida en el párrafo del artículo 7 del decreto bajo estudio; (ii) recibida la solicitud, se conformará un expediente que contenga las diligencias administrativas correspondientes (artículo 8); (iii) una vez abierto el expediente, se incluirá en la programación anual, la visita y estudios necesarios (artículo 9); (iv) de acuerdo con la programación, se realizará la visita a la comunidad interesada, de la cual se levantará un acta (artículo 10); (v) con base en la visita, el INCORA realizará un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades (artículos 6 y 11); (vi) una vez concluido el estudio, el expediente se remitirá al Ministerio del Interior para que emita concepto previo (artículo 12); (vii) culminado el trámite anterior, la Junta Directiva del INCORA expedirá la resolución que constituya, reestructure o amplíe el resguardo indígena a favor de la comunidad respectiva, la cual constituirá el título traslativo de dominio (artículo 13); dicha providencia se publicará en el Diario Oficial y se notificará al representante legal de la comunidad interesada (artículo 14).

En el año 2003, se expidió el Decreto 1300 “Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”, cuyo artículo 4º le asignó al INCODER, entre otras, la función de planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades.

Posteriormente, se expidió la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”, la cual derogó expresamente la Ley 160 de 1994 y trasladó las competencias en materia de planificación y ejecución de los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia.

Sin embargo, el párrafo 4º del artículo 34 de la Ley bajo revisión dispuso que el Ministerio del Interior y de Justicia asumiría tales funciones a partir del 10 de junio de 2008. En consecuencia, en el término comprendido entre la entrada en vigencia de la norma (25 de julio de 2007) y el 10 de junio de 2008, las funciones relativas a la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas serían asumidas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales, según lo establecido por el artículo 28 de la norma en

cita.

De esta forma, según las normas referidas, en materia de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, el INCORA fue competente desde agosto de 1994 hasta mayo de 2003, el INCODER desde mayo de 2003 hasta el 25 de julio de 2007, la Unidad Nacional de Tierras Rurales desde el 25 de julio de 2007 hasta el 10 de junio de 2008 y la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia desde el 10 de junio de 2008 en adelante.

## 5. Propiedad Colectiva de los Resguardos Indígenas

El reconocimiento que la Carta Política hace de la diversidad étnica y cultural materializa el carácter democrático, participativo y pluralista de nuestro Estado Social de Derecho y se proyecta, entre otras dimensiones, en la naturaleza fundamental del derecho de propiedad colectiva que las comunidades indígenas ejercen sobre los territorios que habitan, merced a la importancia que éstos representan para sus culturas y valores espirituales<sup>2</sup>, “no sólo por ser éstos su principal medio de subsistencia sino además porque constituyen un elemento integrante de la cosmovisión y la religiosidad de los pueblos aborígenes”<sup>3</sup>.

Sobre el particular, esta Corporación ha manifestado lo siguiente:

“[E]l derecho de propiedad colectiva sobre los territorios indígenas reviste la mayor importancia dentro del esquema constitucional, pues resulta ser esencial para la preservación de las culturas y valores espirituales de los pueblos que dentro de ellos se han asentado durante siglos. El dominio comunitario sobre tales territorios debe ser objeto de especial protección por parte de la ley y de las autoridades. El desconocimiento de él y de sus consecuencias jurídicas quebrantaría de manera grave la identidad misma de las comunidades, implicaría ruptura del principio constitucional que las reconoce y, en el fondo, llevaría a destruir la independencia que las caracteriza, con notorio daño para la conservación y adecuado desarrollo de sus culturas y creencias”<sup>4</sup>.

## 6. Caso Concreto

Los accionantes solicitan la protección de los derechos a la identidad-integridad cultural y

a la propiedad colectiva de 40 comunidades indígenas del Departamento del Chocó que estiman vulnerados por cuanto las autoridades competentes no han decidido definitivamente sobre las solicitudes de constitución y/o ampliación de los resguardos indígenas.

Frente a las pretensiones formuladas por los actores consistentes en que el juez constitucional ordene a las autoridades demandadas cumplir con sus funciones y competencias legales, el Ministerio de Agricultura señaló que carecía de legitimidad pasiva por cuanto no tiene asignada ninguna función respecto de la constitución y ampliación de resguardos indígenas. Por su parte, el Ministerio del Interior señaló que si bien la Ley 1152 de 2007 asignó a la Dirección de Etnias dicha función, su entrada en vigencia se encuentra suspendida hasta el 10 de junio de 2008, por lo que carece de legitimidad pasiva.

De otro lado, el INCODER precisó que a partir del año 2003 asumió la función de constitución y ampliación de resguardos indígenas y que imprimió los trámites pertinentes con sujeción a la ley, al punto que suscribió un convenio con la Fundación Universitaria Claretiana -FUCLA- para la realización de los estudios socioeconómicos pertinentes, el cual fue cedido oportunamente a la UNAT. Esta última entidad, señaló que a partir del momento en que asumió las funciones trasladadas por el INCODER continuó con los trámites correspondientes en relación con los expedientes de constitución y ampliación de resguardos indígenas de su competencia, de suerte que recibió en cesión el convenio celebrado entre el INCODER y la FUCLA y contrató personal competente de acuerdo a las recomendaciones realizadas por esta última institución.

Lo primero que la Sala advierte, para resolver el problema jurídico que se deriva de la acción de tutela, es la generalidad con que se presentan los hechos y las pretensiones de los accionantes y el tránsito legislativo que ocurrió en relación con las autoridades competentes para adelantar los procesos de planeación y ejecución de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

En lo que guarda relación con el carácter abstracto e indeterminado de los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda de tutela, la Sala coincide con el criterio del juez de primera instancia en el sentido de que “las omisiones que se atribuyen a las accionadas

tienen relación con el ejercicio mismo de funciones constitucionales y atribuciones legales que no se pueden apreciar en concreto, sino que se plantearon de manera general y en abstracto, razón por la cual no resulta procedente la tutela con el propósito de lograr órdenes también generales para el cumplimiento de funciones y atribuciones propias del acatamiento de normas positivas...”5.

En efecto, los demandantes señalan que las autoridades demandadas han sido omisivas en la ejecución del trámite pertinente para atender las solicitudes de constitución y/o ampliación de resguardos indígenas de cuarenta comunidades del Departamento del Chocó, sin que de los hechos ni de los fundamentos jurídicos sea posible desprender con certeza la fecha de iniciación de cada uno de los procesos, los trámites adelantados, los procesos pendientes de realización, ni las actuaciones que concretamente son consideradas como violatorias de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas interesadas.

Adicionalmente, no existen argumentos claros que den cuenta de la afectación de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas que solicitaron la constitución o ampliación de sus resguardos, precisamente porque se acumularon los hechos y los argumentos de cuarenta procesos independientes de manera que no es posible para la Corte vislumbrar de forma concreta las actuaciones de la administración que pueden afectar los derechos de las comunidades indígenas, ni el alcance que la presunta dilación en la ejecución de los trámites puede representar en sus derechos fundamentales.

Respecto del tránsito legislativo que ocurrió en materia de la competencia para la constitución y ampliación de resguardos indígenas, se tiene que con motivo de la expedición de la Ley 1152 de 2007 las funciones que venía desarrollando el INCODER fueron trasladadas transitoriamente a la UNAT hasta el 10 de junio de 2008, fecha a partir de la cual serían asumidas definitivamente por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia.

En efecto, sólo hasta el 11 de abril de 2008, la Unidad Nacional de Tierras Rurales recibió los expedientes relativos a esta acción de tutela, no obstante lo cual a partir del 21 de abril de 2008 suscribió con el INCODER el documento de cesión del convenio de cooperación y

asistencia técnica suscrito con la FUCLA y, adicionalmente, el 30 de abril del mismo año, suscribió el convenio modificador en virtud del cual se prorrogó el plazo del acuerdo hasta el 31 de mayo de la misma anualidad. Por otra parte, la UNAT contrató a una persona con el perfil sugerido por la FUCLA para adelantar, entre otros, los trámites de constitución y ampliación de resguardos indígenas.

En este orden de ideas, la Sala considera que los accionantes no aportaron elementos de juicio suficientes para determinar que las autoridades administrativas han sido dilatorias en la ejecución de los trámites pertinentes para la constitución o ampliación de los cuarenta resguardos indígenas objeto de la acción de tutela, por lo que no es posible emitir una orden que de forma general ordene a las entidades encargadas de tales funciones cumplir con sus competencias legales, máxime cuando de una revisión del expediente se desprende que para el momento de la formulación de la acción de tutela (30 de abril de 2008) se encontraba vigente el “convenio de cooperación y asistencia técnica” suscrito el 6 de noviembre de 2007 con un término de ejecución de “seis (6) meses y cuatro (4) meses más de vigencia”, por lo que las comunidades interesadas, quienes promovieron la suscripción de dicho convenio, debieron esperar al menos al vencimiento del término pactado para formular la acción de tutela, so pena de que se desvirtuara, como en efecto ocurre, la presunta falta de vocación de la administración de adelantar dichos procedimientos.

Además de las anteriores consideraciones, suficientes para negar el amparo de tutela, la Sala destaca, como lo hizo el juez de segunda instancia, que la Ley 1152 de 2007 estableció en el párrafo del artículo 116, a cargo de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, el mecanismo de seguimiento y control a los procesos de ampliación, saneamiento y constitución de territorios indígenas que se encuentren represados “al que pueden acudir los interesados en hacer valer sus derechos”<sup>6</sup>.

Conforme a lo anterior, la Sala denegará el amparo de los derechos a la identidad-integridad cultural y propiedad colectiva de las comunidades indígenas representadas por los accionantes.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de NEGAR el amparo de los derechos fundamentales de las comunidades indígenas representadas por los accionantes, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, entre otras, Sentencias T-1189 de 2003 y T-476 de 1992.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-188 de 1993.

3 Ibídem.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-525 de 1998.

5 Sentencia de Primera Instancia, folio 521, cuaderno principal.

6 Sentencia de Segunda Instancia, folio 12, cuaderno 2.