

Sentencia T-079/01

DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONA JURIDICA/DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONA JURIDICA-Señalamiento de los que resultan aplicables y protección por tutela

DEBIDO PROCESO-Ampliación resguardo indígena

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE ACCION DE CUMPLIMIENTO

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-366896

Acción de Tutela instaurada por Ramon Libardo Pillimué Hurtado obrando en su condición de Gobernador del Resguardo Indígena de Quizgó, en contra del Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., enero veintinueve (29) de dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz, Cristina Pardo Schlesinger y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos el veintiuno (21) de junio del 2000, por la Sala Civil - Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán y el dos (2) de agosto del 2000, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Ramón Libardo Pillimué Hurtado, obrando en su

condición de Gobernador del Resguardo Indígena de Quizgó, en contra del Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA, a causa de la dilación injustificada en que se habría incurrido dentro del procedimiento administrativo de ampliación del citado Resguardo indígena, al no haber presentado el expediente respectivo a la consideración de la Junta Directiva de la entidad, para efectos de la Resolución que resolviera en forma definitiva la solicitud, conforme lo preceptúa el Decreto No. 2164 de 1995, pese a haber aportado la Regional del Cauca, desde Mayo de 1999, el estudio socio-económico requerido a esos efectos.

I. ANTECEDENTES

*

* El accionante señala como hechos en los que se fundamenta la solicitud de amparo de los derechos de petición y de propiedad colectiva que estima vulnerados ante la dilación injustificada en la tramitación de la solicitud de ampliación del Resguardo indígena de Quizgó, a causa de no haber presentado el Gerente General del INCORA el expediente respectivo a la Junta Directiva para que esta la resuelva mediante Resolución los que, en síntesis, enseguida se transcriben:

“ ...

- Por medio de la Resolución No. 502 del 23 de julio de 1998, el Gerente Regional del INCORA -Seccional Cauca, culminó el procedimiento de clarificación de las tierras integrantes del Resguardo de Quizgó declarando que sobre las veredas de Manchay, Salado, Manzanal, Tengo, Las Cruces, Quizgó, Roblar, La Palma y Penebío no existe título original del Estado (sic) en los términos de los artículos 13 y ss del Decreto 059 de 1938.

- La comunidad de Quizgó interpuso la acción de tutela para lograr la protección de su derecho fundamental a la propiedad colectiva del Resguardo ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil-Laboral de Popayán con resultados adversos ya que el INCORA afirmó en su defensa que procedería a ampliar el Resguardo cobijando de esa manera, el área como baldío con un título de propiedad colectiva.

- En este sentido el Cabildo de Quizgó presentó el derecho de petición, el 20 de noviembre

de 1998, a la Dirección General de Asuntos Indígenas, por medio del cual se solicita se de un trámite urgente al procedimiento de ampliación.

* En el mes de febrero de 1999, en las oficinas del CRIC1 se acordó con el INCORA, la realización del estudio, el cual fue realizado por el INCORA regional Cauca con el apoyo del Programa Indígena del INCORA nacional en forma rápida y fue remitido a la ciudad de Bogotá para conocimiento de la Junta Directiva del INCORA a finales del año de 1999. Desde entonces el Cabildo ha insistido ante el INCORA para que se culmine el trámite sin obtener ninguna respuesta concreta al respecto.

* Sin ningún argumento constitucional o legal, el Gerente General del INCORA no ha dispuesto lo pertinente para que el caso Quizgó sea conocido por la Junta Directiva y se proceda a expedir la resolución de ampliación del Resguardo.

* Por manifestación telefónica, la Subgerencia de Ordenamiento Territorial del INCORA informó al Cabildo que el expediente de Quizgó no sería remitido a la junta directiva a realizarse en el mes de mayo del presente año², porque el doctor Manuel Galindo, asesor jurídico había conceptuado que no era posible debido a que el INCORA no había contestado un derecho de petición presentado por varios Cabildos del Cauca en el mes de marzo de 1999. La petición en comento no tiene relación alguna con el procedimiento de ampliación del Resguardo de Quizgó.

– El Gerente General del INCORA vulneró el derecho fundamental de petición y de propiedad colectiva consagrados en los artículos 23, 63 y 329 de la Constitución Política, al dilatar injustificadamente el procedimiento de ampliación del Resguardo indígena de Quizgó negándose a presentarlo a la Junta Directiva con fundamento en argumentos falaces como el de estar pendiente la respuesta del derecho de petición presentado hace catorce (14) meses por algunos Cabildos motivados por la preocupación que les coaccionó (sic) la pretensión del INCORA de realizar estudios de clarificación de la propiedad y de sus títulos. Es la primera

vez en el país que una entidad alega su propia negligencia para excusarse de culminar un procedimiento administrativo, olvida el asesor jurídico del INCORA que transcurridos tres (3) meses de presentado un derecho de petición opera el silencio administrativo negativo (artículo 40 código contencioso administrativo), quedando para el interesado la posibilidad de interponer los recursos del caso. Al violarse el derecho de petición se afecta el derecho de propiedad colectiva debido a que la indefinición jurídica de la propiedad de la parcialidad continua afectando la integridad social, cultural y económica de la comunidad.

...”

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

La Sala Civil – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, mediante Sentencia del veintiuno (21) de junio del 2000 denegó la protección solicitada por considerar que no se había vulnerado el derecho a la propiedad colectiva ya que según lo anotó, el INCORA reconoció carácter legal al Resguardo de Quizgó, aun cuando nó en la extensión a la que aspiraba la comunidad indígena.

El fallador de primera instancia tampoco estimó transgredido el derecho de petición, pues observó que sí se había efectuado el estudio socioeconómico requerido, a lo cual agregó que este había sido enviado a las oficinas de Bogotá, con destino a la Gerencia General para conocimiento y decisión por la Junta Directiva del Instituto, existiendo además ya el borrador del proyecto de Resolución para la ampliación del resguardo para ser sometido a su estudio, de todo lo cual concluye que a la solicitud en comento se le ha dado el trámite previsto en el Decreto 2164 de 1995 que regula el procedimiento por el cual estas deben tramitarse.

2.2 La Impugnación

En la debida oportunidad procesal, el tutelante impugnó la providencia del a-quo, para lo cual adujo que la vulneración del derecho de petición se debía a la dilación injustificada que ha sufrido el procedimiento administrativo relativo a la solicitud de ampliación del Resguardo indígena de Quizgó, al no haberse adoptado por la Junta Directiva del INCORA la Resolución respectiva, pese a haberse efectuado desde Mayo de 1999 el estudio socioeconómico requerido para ese fin.

2.3 La Decisión Judicial de Segunda Instancia

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del dos (2) de agosto del 2000, confirmó el fallo impugnado en cuanto a la denegación de la tutela, aunque por razones diferentes a las aducidas por el fallador de primera instancia, atinentes al tipo de acción que, en su sentir, es la procedente para ventilar la pretensión que la originó.

En efecto, el fallador de segunda instancia consideró que para exigir que el Gerente General del INCORA presente el expediente de ampliación del Resguardo de Quizgó a la Junta Directiva del mismo Instituto, en orden a que ésta adopte mediante Resolución la decisión que la resuelva en forma definitiva, el tutelante ha debido ejercer la acción de cumplimiento y no la de tutela.

Por estas razones, y no por las esgrimidas en el fallo impugnado, este fué confirmado.

2.4. Las pruebas

A continuación se sintetizan algunos de los testimonios que el fallador de primera instancia recepcionó en las presentes diligencias, por estimarlos la Sala de Selección pertinentes, por cuanto dan luces acerca de los hechos en los que, según el accionante se origina la alegada vulneración del derecho de petición y, de contera, del derecho de propiedad colectiva.

1. Declaración del Ingeniero Agrícola, Dr. Oscar Diego Muñoz, Jefe de las Comunidades Indígenas del INCORA -Regional Cauca, recepcionada en Popayán el catorce (14) de junio del dos mil (2000), quien sobre los hechos de esta tutela, expresó:

“... Entre el INCORA-CAUCA y el RESGUARDO DE QUIZGÓ, se llegó al Acuerdo de hacer el estudio socio-económico, en el año de 1999. Dicho estudio se comenzó a realizar en febrero de 1999. Posteriormente, se hizo la parte sociológica, económica, antropológica, cartográfica y se redactó. Se envió a Bogotá el 12 de octubre de 1999 mediante el oficio 2212 de esa fecha (consulta el compareciente unos documentos), para que fuera presentado a la Junta Directiva, es decir, se cumplió con los Acuerdos tanto escritos como hablados con el Resguardo de Quizgó o con el Cabildo, como con el CRIC, que es quien representa a la gran

parte de los Resguardos del Cauca. Ese es en resumen el trabajo que se efectuó con el estudio que se le hizo al Resguardo de Quizgó (...).

El estudio socio-económico consiste en un trabajo para determinar si una comunidad es Indígena, si tiene un título que le acredite como propietario de un territorio y que sea pues una propiedad comunal. Posteriormente se hace la parte socio-económica o la parte de la tenencia de la tierra; se determina cuántos habitantes tiene, cuántas familias son. Se determina un etnoufi, que es una unidad agrícola familiar indígena, o sea que es el área de tierra en la cual una familia indígena se puede sostener o puede sacar su subsistencia de este territorio, dándose una vida decente para educar a sus hijos, para alimentarse, para vestirse y en (sic) base al número de familias y al área por familia se determina el área total del Resguardo que la comunidad necesita para sus diferentes realizaciones, para su subsistencia, para su vida. En la elaboración del estudio socio-económico participó (sic) la comunidad Indígena de Quizgó y funcionarios del INCORA y todo en acuerdo entre las dos partes, en forma armónica entre la comunidad indígena mencionada y el INCORA.

...

El INCORA BOGOTÁ, no ha dado aprobación aún a dicho estudio, se envió a Bogotá con todos los papeles que corresponden, pero creo que todavía no ha pasado a JUNTA DIRECTIVA, cosa que no sabría explicar, porque eso es ya cuestión de la Gerencia, que es quien tiene que llevarlo a Junta Directiva (...).

2.- Testimonio del Dr. JORGE ENRIQUE MORENO GUEVARA, Coordinador de Ordenamiento Social de la Propiedad en Incora, recepcionado el diecinueve (19) de junio del dos mil (2000):

"... Hemos hecho unas funciones para constituir y ampliar el Resguardo de Quizgó y el expediente con todas las diligencias fue enviado a las Oficinas centrales de Bogotá en octubre del año pasado.

...

El estudio socio-económico, de conformidad con la Legislación Indígena, es la realización de una serie de trámites que incluyen el Censo de la Población, las descripciones antropológicas

y etnológicas de toda su cultura y el estudio de los títulos que presenten con relación a la existencia del Resguardo. Hace unos años, se hizo este estudio, pero no tengo ni idea quién lo realizó. En el año de 1999 se actualizó y lo hicimos con OSCAR DIEGO MUÑOZ, Jefe de Indígenas de la Regional y otros funcionarios (...) El número de personas y de familias no lo conozco y el número de hectáreas tampoco, éstas se determinan en un plano y el número de familias se dan en el Censo (....). Cuando se hizo el primer estudio socio-económico, se estudiaron los títulos presentados y se concluyó que no eran títulos originarios del Resguardo y, por consiguiente, la Junta Directiva del Incora decidió constituir el Resguardo por unas 300 hectáreas que había comprado el Incora. Posteriormente, el Gobernador del Cabildo interpuso una solicitud de revocatoria directa de esa constitución del Resguardo, señalando que tenía más extensión. Ante estas circunstancias, las Oficinas Centrales del Incora decidieron ordenarle a la Regional Cauca adelantar un proceso de clarificación de la propiedad. Este fue el trámite que yo adelanté y efectivamente como lo había señalado la Junta Directiva, carecían de título originario del Resguardo, pues solamente tenían una escritura de posesión de las tierras, y con el fin de legalizarles se declararon baldíos los terrenos ocupados por ellos, para entrar a continuarles la ampliación del Resguardo con toda la legalidad. En el estudio realizado el año pasado, se concluyó precisamente eso y se le solicitó a la Junta Directiva ampliar el Resguardo con los terrenos que fueron declarados baldíos y de pronto con algunos otros predios adquiridos por el INCORA”.

Sobre la razón que tuvo el Sr. Gobernador del Resguardo Indígena de Quizgó para formular la presente acción de tutela, CONTESTO:

“... Considero que debe ser por la demora en que la Junta Directiva dicte la Resolución, pues cuando enviamos los papeles el año pasado para someterlos a Junta Directiva, nos habían dicho que era posible que los sometieran a Junta Directiva para diciembre del año pasado o enero o febrero de este año. El Resguardo de Quizgó presentó una acción de tutela sobre esta misma situación, en el año de 1997, y tanto al Juzgado de Silvia Cauca, como a este H. Tribunal, se les explicó con detalle que el trabajo es supremamente complicado y ambas instancias creo que declararon improcedente la acción de tutela en mención, por la complejidad del trabajo. Actualmente, supongo, que deben distribuir el trabajo a los Miembros de la Junta Directiva en Bogotá para que lo analicen y luego entren a su aprobación y posiblemente por esto se hayan demorado (...). Todos esos trabajos fueron adelantados por la Regional Incora Cauca y enviado el expediente a las oficinas Centrales en

Bogotá, desde octubre del año próximo pasado (...). Considero que los Miembros de la Comunidad de Quizgó, sientan algún temor al ser declarados sus terrenos como baldíos, pues han afirmado que así se le da ingreso a otras gentes; pero en todas las reuniones les hemos explicado que ellos tienen la posesión y no deben perderla por ninguna circunstancia. Que la Ley Indígena, de otro lado, señala que estos terrenos única y exclusivamente podrán ser adjudicados a las Comunidades Indígenas y que se les va a ampliar el Resguardo con esas mismas tierras, adicionadas con las otras que el Incora les ha comprado. La Comunidad Indígena ha venido ocupando esos terrenos desde hace mucho tiempo, nadie ha sido desplazado y simplemente estamos esperando que con la Resolución de la Junta Directiva del Incora, se les legalice la propiedad de dichos terrenos. Una vez que la Junta Directiva dicte la Resolución ampliando el Resguardo, envían a la Regional las copias para la notificación personal al Gobernador del Cabildo y si no hay recursos se registra en la Oficina de Instrumentos Públicos de Silvia, Cauca y se les entrega para su protocolización y archivo.”

3.- Declaración bajo juramento del señor Javier López Camargo, Gerente General del INCORA, consignada en oficio No. 07996 del quince (15) de junio del dos mil (2000), en la que, a propósito de los antecedentes y de los hechos expuestos en la acción de tutela, expresa:

“...

ANTECEDENTES

En consideración a que la comunidad de Quizgó en el Municipio de Silvia, no presentaba títulos de propiedad sobre sus tierras o que estos títulos se estimaron apócrifos la Junta Directiva del Incora, mediante Resolución 078 del 18 de diciembre de 1992, constituyó un resguardo a favor de la comunidad Indígena de Quizgó, con predios adquiridos por el Instituto y que hacen parte de los bienes del Fondo Nacional Agrario, con un área total de 356 hectáreas 881 metros cuadrados, localizados en jurisdicción del municipio de Silvia, Departamento del Cauca.

La Comunidad Indígena de Quizgó manifestó su inconformidad con la resolución mediante la cual se constituyó el resguardo y solicitó, invocando el derecho de petición, la revocatoria de dicha providencia, argumentando que con ese acto administrativo se les desconocía el derecho a la propiedad colectiva de la tierra que detentan desde la época de la colonia en

virtud de las escrituras emanadas por la Corona española, especialmente la escritura 843 de 181 y que esto comportaba un desconocimiento de la propiedad de las tierras, en una extensión aproximada de 6000 hectáreas, con lo cual adujeron que se les vulneraba los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política para las comunidades indígenas.

En Incora mediante auto de 29 de octubre de 1996, resolvió el citado derecho de petición, en el sentido de no acceder a dicha solicitud de revocatoria directa hasta tanto no se adelantara un procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad de acuerdo con la ley para estudiar definitivamente la propiedad de las tierras.

Dicha comunidad rechazó la anterior decisión del Instituto e interpuso acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia, Cauca. El mencionado despacho en fallo del 10 de julio de 1997, resolvió no acceder a la solicitud de tutela.

Como resultado de la impugnación de este fallo, en segunda instancia, el Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil Laboral- confirmó en todas sus partes la providencia antes mencionada, según fallo de agosto 28 de 1997.

Posteriormente, el gobernador de Quizgó solicitó a la Honorable Corte Constitucional revisar los fallos mencionados y en Sentencia T-021 del 10 de febrero de 1998 tuteló el derecho de petición en el sentido de revocar los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Silvia y por el Tribunal del Distrito Judicial de Popayán y ordenó al Gerente del Incora que respondiera sobre el fondo de la petición presentada, específicamente en torno a los errores que pudieron cometerse con la expedición de la resolución 078 del 18 de diciembre de 1992 y su incidencia sobre el área que corresponde a dicho resguardo.

Con Resolución 0474 del 11 de marzo de 1998 y en cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia de Tutela proferida con fecha 10 de febrero del citado año, la Junta Directiva del Incora resolvió la solicitud de revocatoria directa de la citada resolución, confirmándola con base en los siguientes argumentos:

* El acto administrativo se profirió conforme a la legislación aplicable y por tanto no se

configuró ninguna de las causales establecidas en el Código Contencioso Administrativo para revocar (artículo 69).

De todas maneras se prosiguió con el procedimiento de clarificación de la situación jurídica de las tierras del resguardo de Quizgó desde el punto de vista de su propiedad, el Incora (Regional Cauca) ordenó iniciar estas diligencias con la resolución 114 del 6 de marzo de 1998, con fundamento en lo dispuesto en el capítulo X de la Ley 160 de 1994 y el decreto 2663 de 1994, capítulo III y que culminó con la Resolución No. 502 del 23 de julio de 1998, el gerente regional, mediante la cual se declaró que sobre las veredas Manchay, El Salado, El Manzanal, El Tenjo, Las Tres Cruces, Quizgó, El Roblar, La Palma y Penebío que integran el territorio de Quizgó no existe título originario del Estado en los términos del artículo 13 y ss del Decreto 059 de 1938.

Ahora bien, en vista de lo anterior, con auto del 15 de enero de 1999, la Gerencia Regional del Incora en Cauca, ordenó adelantar los trámites para la ampliación del Resguardo de Quizgó, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y el decreto reglamentario 2164 de 1995 artículos 7, 8, 9 y 10, procedimiento que se surtió en debida forma y que registra un borrador del proyecto de resolución para la ampliación de este resguardo, el cual será sometido a consideración de la Junta Directiva, corporación competente para tomar esta decisión.

...

Y, más adelante, en cuanto a los hechos expuestos en la acción de tutela, expresó:

“ ...

Si es cierto, el Incora adelantó todos los trámites para la ampliación del resguardo de Quizgó, ubicado en jurisdicción del Municipio de Silvia, Departamento del Cauca, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y el decreto reglamentario 2164 de 1995, artículos 7, 8, 9 y 10 y esta actuación registra borrador del proyecto de decisión de que se habla a continuación:

Según información de la Jefe de programa de comunidades indígenas, el proyecto de resolución “Por la cual con un terreno baldío y 6 predios pertenecientes al Fondo Nacional Agrario, se amplía el resguardo indígena Guambiano y Paéz de QUIZGÓ, constituído mediante

resolución No. 078 del 18 de diciembre de 1992, localizado en jurisdicción del municipio de Silvia, departamento del Cauca”, no se ha presentado a consideración de la Junta Directiva del Instituto, por hallarse pendiente la decisión que resuelva la solicitud de revocatoria directa parcial de la resolución 474 del 11 de marzo de 1998, presentada por el CRIC, que también ya registra un borrador de proyecto.

.....

Respecto al tiempo que ha transcurrido para la adopción de esta decisión según información suministrada al Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, por el anterior asesor de procedimientos agrarios, ello se debió al estudio de títulos y escrituras que hacen muy dilatado el mismo estudio y que llevan a las conclusiones ya mencionadas.

En todo caso, la petición que se menciona será atendida en forma prioritaria, presentándola a consideración de la próxima Junta Directiva. (Énfasis fuera de texto)

...”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2.- Reiteración de la jurisprudencia sobre los derechos fundamentales de las personas jurídicas.

La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, tanto en la revisión de fallos de tutela,³ como en asuntos de constitucionalidad,⁴ que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales; para resumir su doctrina sobre este punto, baste citar un aparte de la sentencia de unificación SU-182/985:

“Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social

de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto. La naturaleza propia de las mismas personas jurídicas, la función específica que cumplen y los contenidos de los derechos constitucionales conducen necesariamente a que no todos los que se enuncian o se derivan de la Carta en favor de la persona humana les resulten aplicables. Pero, de los que sí lo son y deben ser garantizados escrupulosamente por el sistema jurídico en cuanto de una u otra forma se reflejan en las personas naturales que integran la población, la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros. En conexidad con ese reconocimiento, las personas jurídicas tienen todas, sin excepción, los enunciados derechos y están cobijadas por las garantías constitucionales que aseguran su ejercicio, así como por los mecanismos de defensa que el orden jurídico consagra. De allí que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular”.

3.- Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho al debido proceso en toda actuación administrativa.

El inciso primero del artículo 29 de la Carta Política establece claramente que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, por lo que también en los procesos administrativos de ampliación de Resguardos Indígenas que adelanta el INCORA, deben observarse la plenitud de las formas previstas en la ley previa para tales procedimientos, la cual, actualmente está contenida en la Ley 160 de 1994 y en los Decretos 2663 de 1994 y 2164 de 1995, de lo cual se infiere que quien los tramite sin atender a ese mandato incurre en violación del derecho fundamental consagrado en la norma Superior citada.

4. Reiteración de jurisprudencia acerca de la improcedencia de la acción de cumplimiento para la protección de derechos fundamentales que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela.

Esta Sala reitera, a propósito del objetivo de la acción de cumplimiento la jurisprudencia consignada en la Sentencia T-386 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gañiría Díaz), en la cual, a este respecto, se dijo:

“...

3.1. Acción de cumplimiento y debido proceso.

Para iniciar esta consideración, la Sala recuerda la doctrina constitucional sentada en el fallo C-157/986 sobre la acción de cumplimiento:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

“En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

“El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos

que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”

De igual modo, reitera la sentencia T-571 de 1999 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz) en la que, a este mismo respecto, se expresó:

“ ... Si bien es cierto que la acción de cumplimiento es un mecanismo de protección de los derechos que pretende atacar las omisiones administrativas, facultando a cualquier persona para exigir, vía judicial, el efectivo cumplimiento de las decisiones tomadas a través de la ley y los actos administrativos, también lo es que el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 la cual reglamentó el ejercicio de la acción de cumplimiento dispuso: “La acción de cumplimiento no procederá para la protección de los derechos que pueden ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al decreto de tutela”.

En efecto, en reciente sentencia T-173 de 1999, M.P. Dra. Martha V. Sáchica Méndez, dijo la Corte lo siguiente:

” Ahora bien, en materia de la acción de cumplimiento, el artículo 9o. de la Ley 393 de 1997 establece las causales de improcedibilidad, una de las cuales es del siguiente tenor literal:

“La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela”.

Por lo tanto, el legislador para evitar un conflicto de competencias, y por ende, de interpretaciones, en cuanto a los derechos en conflicto, dejó en claro que cuando lo que se persigue es la protección de un derecho constitucional fundamental, la acción que procede será la tutela, no obstante, que la acción que se haya invocado sea la de cumplimiento, pues en tal caso, el juez “transformará su naturaleza” de juez de cumplimiento a juez de tutela; lo

anterior, a juicio de la Sala, porque no se pueden confundir dos acciones sustancialmente distintas, pues en el caso de la tutela se pretende el amparo de los derechos fundamentales, mientras en la de cumplimiento se persigue el cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos.

De otra parte, así también lo ha reconocido la Corte Constitucional, cuando señaló en la sentencia citada anteriormente, lo siguiente :

“La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental. En efecto, la misma Ley 393 de 1997 en su artículo 9o. señala que la acción de cumplimiento es improcedente cuando de lo que se trate sea de la protección de derechos fundamentales, pues de acudir a dicha acción con este propósito a la respectiva solicitud debe dársele el trámite prevalente correspondiente a la acción de tutela.

...”

* Reiteración de jurisprudencia sobre el sentido y alcance del derecho de petición

En numerosas oportunidades la Corte Constitucional se ha referido al derecho de petición.⁷ En reciente jurisprudencia, T-549/2000, que prohió la Sentencia T-377/2000, se resumieron los parámetros que emanan de la jurisprudencia en la siguiente forma:

“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.”

* El Caso Concreto

La Sala de Selección concederá la tutela para la protección del derecho de petición pues, ciertamente, encuentra plenamente comprobada su violación al constar en el expediente que el propio Gerente General del INCORA que es la entidad accionada, admitió que para junio del año dos mil (2000), en que fué interpuesta la acción, la Junta Directiva de la citada entidad no había adoptado la Resolución resolviendo en forma definitiva la solicitud de ampliación del Resguardo Indígena de Quizgó, pese a que, según también lo demuestran las pruebas testimoniales recaudadas así como las pruebas documentales aportadas a las presentes diligencias, el estudio socioeconómico⁸ que para tramitar la solicitud de ampliación exige el Decreto 2164 de 1995, se efectuó entre los meses de enero a mayo de 1999 y que el INCORA Regional del Cauca lo envió a la Gerencia General en Bogotá en el mes de mayo de 1999 (mil novecientos noventa y nueve), por lo que es claro que al tiempo de presentación de la tutela, habían transcurrido mas de trece (13) meses, plazo mas que razonable, atendida la complejidad del asunto, para resolverla en forma definitiva, sin que ello se hubiere hecho.

Ahora bien, juzga esta Sala pertinente señalar que no resulta de recibo la justificación que pretendió esgrimir la accionada, quien pretendió exculpar la demora en resolver la solicitud de ampliación del Resguardo Indígena de Quizgó, aduciendo que era necesario resolver previamente la revocatoria directa que algunos Cabildos habían planteado en relación con la Resolución que declaró baldíos algunos de los terrenos reclamados como parte de las tierras comprendidas en la solicitud de ampliación del Resguardo de Quizgó, pues, como en reiterada jurisprudencia esta Corte Constitucional lo ha sostenido, la pronta resolución de la petición planteada integra el núcleo esencial del derecho de petición

En esas condiciones, la Sala de Revisión, en particular, reitera la Sentencia T-021 de 1998 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo) en la que, con ocasión del mismo asunto, entre las mismas partes y a raíz también de la vulneración del derecho de petición ante la falta de

contestación en un plazo razonable, ya había puntualizado que:

“...

De la naturaleza misma del derecho de petición y, por tanto, de su núcleo esencial, objeto de protección a través de la acción de tutela, hace parte la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se habrá de obtener respuesta oportuna y de fondo. (Enfasis fuera de texto)

...”

De ahí que, si en gracia de discusión se admitiese que la complejidad del asunto, demandaba un tiempo mayor para su decisión, y que exigía resolver en forma previa la situación de los terrenos declarados baldíos, aún en esa hipótesis, la garantía plena del derecho de petición que le asiste al tutelante exigía que la entidad demandada así se lo hiciese saber de manera oficial, al tiempo que le informara la fecha estimada en la que la decisión sería adoptada, lo que, como se vió, tampoco se hizo en el presente caso.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala encuentra que el INCORA vulneró el derecho fundamental de petición de la comunidad indígena del Resguardo de Quizgó, por lo que la presente acción de tutela deberá concederse, al tiempo que se ordenará prevenir a la entidad accionante para que se abstenga de incurrir en el futuro en omisiones como las que acarrearón la violación del derecho de petición en el presente caso.

IV. DECISIÓN.

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, Sala Civil – Laboral del veintiuno (21) de agosto del dos mil (2000) y la Sentencia del dos (2) de agosto del dos mil (2000) proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela interpuesta por el señor Ramón Libardo Pillimué Hurtado, obrando en su condición de Gobernador de la parcialidad indígena de Quizgó.

Segundo.- CONCÉDESE la tutela del derecho de petición del señor Ramón Libardo Pillimué Hurtado, en su condición de Gobernador y Representante Legal del Resguardo Indígena de

Quizgó, para lo cual ORDENASE al Gerente General y a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA que dentro del término máximo de quince (15) días, siguientes a la notificación de este fallo, resolver en forma definitiva la solicitud de ampliación del citado Resguardo indígena, conforme a lo dispuesto en el Decreto No. 2164 de 1995, para el caso en que a la fecha de esta providencia el asunto aún se encontrare pendiente de decisión.

Tercero.- PREVENIR al Gerente General del INCORA, para que en lo sucesivo, no repita la omisión que produjo la violación del derecho de petición que originó la presente acción.

Cuarto.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Consejo Regional Indígena del Cauca

2 Se refiere al año 2000

3 Véanse por ejemplo, las sentencias T-462/97, 345/98, 380/98, 312/99 y 415/99.

4 Véanse las sentencias C-300/94, C-510/97 y C-320/98.

5 M.P. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

6 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara; véanse también las sentencias C-158/98 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-193/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

7 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.