

Sentencia T-525/98

PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Alcance

El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, lo cual significa, entre otras cosas, que el sistema constitucional ha sido concebido en esta materia a partir del hecho incontrovertible, aceptado por la organización política, de que coexisten en el territorio varias razas y culturas, y sobre la base de que la sociedad y el Estado respetan la identidad de todas y cada una de las comunidades indígenas, sus costumbres, su historia, sus creencias, sus formas de vida y, desde luego, sus territorios ancestrales, que inclusive merecen ser considerados como entidades territoriales, con las características y los derechos que les son propios dentro del ordenamiento.

DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA EN TERRITORIO INDIGENA-Alcance

Como lo ha dicho esta Corporación, el 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. Si la propiedad colectiva sobre el territorio indígena es un derecho del pueblo correspondiente, la regla correlativa es el respeto al mismo por parte del Estado y de los particulares.

RESGUARDO INDIGENA-Requisitos para asimilarlo a municipio los fija la ley

La existencia de los derechos de las comunidades indígenas debe ser reconocida, preservada y respetada por las autoridades, pero también juzga necesario resaltar que, si en el asunto materia de debate, la propia Constitución ha dejado en cabeza de la ley la fijación de los requisitos que habrán de ser exigidos a los resguardos para que se los asimile a municipios,

debe aplicarse la regla -correlativa a los derechos- del pleno cumplimiento de las disposiciones en vigor, previos los trámites legalmente exigidos, de los cuales el Ministerio del Interior no puede eximir a parcialidad indígena alguna, no sólo en cuanto ello rompería el principio de igualdad sino por cuanto ese organismo está obligado a seguir de manera estricta los procedimientos señalados en la normatividad para el reconocimiento específico que en cada caso se le solicite.

RESGUARDO INDIGENA-Participación en los ingresos corrientes de la Nación

RESGUARDO INDIGENA RICAURTE-Proceso de clasificación de títulos

Referencia: Expediente T-168524

Acción de tutela incoada por OVIDIO YASNO, Gobernador del Resguardo Indígena Ricaurte, contra el Ministerio del Interior

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisan los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Por conducto de OVIDIO YASNO, su Gobernador, la parcialidad indígena de Ricaurte - municipio de Páez, Departamento del Cauca-, instauró acción de tutela contra el Ministerio del Interior -Dirección General de Asuntos Indígenas-, con el objeto de reclamar la que, según dijo, constituía violación del derecho indígena a la propiedad de la tierra del Resguardo.

Según la demanda, en 1898 el Cabildo de Ricaurte, dando cumplimiento a los preceptos de la Ley 89 de 1890, procedió a legitimar la propiedad de los terrenos de resguardo y acató en su totalidad las formalidades exigidas.

En 1991 la propiedad colectiva de los terrenos de resguardo adquirió rango constitucional.

Según los accionantes, a partir de 1994 se han dirigido en numerosas ocasiones, verbalmente y por escrito, al INCORA, Regional Cauca, y al Ministerio del Interior, para que se certifique si Ricaurte es un Resguardo legalmente constituido, tal como lo acreditan las pruebas aportadas por los diferentes gobernadores.

El 10 de noviembre de 1997 -afirman- se dirigió un oficio a la Dirección General de Asuntos Indígenas, en el cual se solicitó de nuevo la certificación en referencia, pero la respuesta fue negativa. Lo más grave, de acuerdo con la demanda, consiste en que se ha sometido a estudio jurídico la titularidad del legítimo derecho de la parcialidad indígena, que es anterior a la llegada de los españoles, en busca de su actual vigencia. Con ello -añaden los solicitantes- el Estado ha hecho caso omiso de los documentos auténticos que se presentaron a la citada dependencia.

Para su sorpresa -continúan-, en los archivos de la Dirección se encuentra un estudio del Ingeniero Edmundo Mafla -funcionario del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-, de julio de 1995, en cuyas conclusiones y recomendaciones se lee: “El Resguardo de Ricaurte está plenamente reconocido por el Ministerio del Interior y por las autoridades locales y así lo demuestra el Acta de posesión del Cabildo ante la Alcaldía de Páez”.

Al tenor de la demanda, en conversación sostenida entre comuneros de la parcialidad con el Gerente del INCORA en el mes de enero de 1998, aquél manifestó que el título y el certificado del Registrador no eran pruebas de la propiedad colectiva y que se atendería a los resultados del estudio de los documentos y títulos en cuestión, acogiendo la tesis de la Dirección General de Asuntos Indígenas.

Como ya se expresó, los actores consideran vulnerado su derecho a la propiedad colectiva del territorio tradicional, ocupado por el pueblo desde tiempos inmemoriales. También, en su criterio, se ha desconocido su derecho a la igualdad, al exigirse un requisito distinto a los exigidos a otras parcialidades o pueblos para certificar la vigencia del Resguardo.

Además piensan que se encuentran en peligro sus derechos a la autonomía, a la identidad étnica y cultural y a la vida, pues con la actitud descrita sienten coartada la potestad de gobernarse según sus normas y procedimientos, en cuanto tienen que atender

constantemente la defensa de su territorio.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Fue negada la tutela en ambas instancias, tramitadas respectivamente en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán -Sala de Tutela- (Sentencia del 16 de marzo de 1998) y en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia del 21 de mayo de 1998).

Se expresó en el fallo de primer grado:

(...)

En cuanto a los derechos que el interesado considera violados es de agregar que el derecho de propiedad colectiva del resguardo no se encuentra afectado o menoscabado por las exigencias del Ministerio del Interior encaminadas a obtener su comprobación, pues son hechas en un trámite que no está destinado a constituir o a extinguir ese derecho. Además se observa que esta entidad está colaborando de alguna manera, y es su deber continuar haciéndolo y lo más eficientemente posible, para cumplir los requisitos cuya falta ha echado de menos.

Tampoco se ha quebrantado el derecho a la igualdad al exigir el cumplimiento de esos requisitos, concretamente, el de demostrar que el resguardo está legalmente constituido, pues tanto las personas naturales como las jurídicas para reclamar derechos económicos, aún cuando estos se encuentren consagrados en la Constitución, deben comprobar su existencia legal y también su representación si fuere necesario”.

La providencia de segunda instancia sostuvo:

“Para dar inicio al análisis de la providencia impugnada es menester precisar que para la Sala no resulta viable en ningún caso la posibilidad de aplicar la acción de tutela cuando de derechos colectivos se trate, en tanto que la misma nació a la vida jurídica para proteger derechos fundamentales individuales no así de las colectividades, lo que constituiría razón suficiente para confirmar el fallo impugnado y negar por improcedente la acción.

Empero con todo la Sala requiere de precisar en el caso sometido a estudio que lo pretendido

por el accionante es que se dirima un conflicto eminentemente civil por vía de tutela y ello le está vedado a esta instancia judicial, ya que por su esencia este mecanismo no es medio alternativo ni sustituto de las vías ordinarias sino eminentemente residual y opera en tanto no exista un medio judicial idóneo y eficaz o cuando a pesar de existir se trata de un perjuicio irremediable que permita su aplicación por excepción.

Ahora también resulta necesario señalar que la tutela consagrada en la Carta Fundamental, artículo 86, procede en tanto y cuanto se estén violando o amenazando derechos fundamentales, en ningún caso de rango inferior, principio desarrollado en el artículo 2 del Decreto 306 de 1992, por medio del cual se reglamentó el Decreto 2591 que trata la acción de tutela”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte goza de competencia para revisar los mencionados fallos, según lo que disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. La propiedad colectiva sobre los resguardos indígenas

El punto central materia de debate es el relativo a la posible vulneración, por parte del Ministerio del Interior, de la propiedad colectiva reclamada por la parcialidad promotora de la acción, sobre el Resguardo Indígena de Ricaurte.

La Corte estima necesario, antes de resolver en el caso concreto, formular algunas precisiones en torno al tema.

Como lo expresa el artículo 7 de la Constitución Política, el Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, lo cual significa, entre otras cosas, que el sistema constitucional ha sido concebido en esta materia a partir del hecho incontrovertible, aceptado por la organización política, de que coexisten en el territorio varias razas y culturas, y sobre la base de que la sociedad y el Estado respetan la identidad de todas y cada una de las comunidades indígenas, sus costumbres, su historia, sus creencias, sus formas de vida y, desde luego, sus territorios ancestrales, que inclusive merecen ser considerados como entidades territoriales, con las características y los derechos que les son

propios dentro del ordenamiento (art. 286 C.P.).

Como lo ha dicho esta Corporación (Cfr. por ejemplo, las sentencias T-259 del 30 de junio y T-405 del 23 de septiembre de 1993), el 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.

Si la propiedad colectiva sobre el territorio indígena es un derecho del pueblo correspondiente, la regla correlativa es el respeto al mismo por parte del Estado y de los particulares.

El artículo 357 de la Constitución, en armonía con lo expuesto, asimila los resguardos indígenas a los municipios para los fines de participar en los ingresos corrientes de la Nación pero no los cobija a todos sino que atribuye al legislador la competencia para determinar cuáles de ellos serán considerados como municipios.

La Corte estima que la existencia de los derechos de las comunidades indígenas debe ser reconocida, preservada y respetada por las autoridades, pero también juzga necesario resaltar que, si en el asunto materia de debate, la propia Constitución ha dejado en cabeza de la ley la fijación de los requisitos que habrán de ser exigidos a los resguardos para que se los asimile a municipios, debe aplicarse la regla -correlativa a los derechos- del pleno cumplimiento de las disposiciones en vigor, previos los trámites legalmente exigidos, de los cuales el Ministerio del Interior no puede eximir a parcialidad indígena alguna, no sólo en cuanto ello rompería el principio de igualdad sino por cuanto ese organismo está obligado a seguir de manera estricta los procedimientos señalados en la normatividad para el reconocimiento específico que en cada caso se le solicite.

En desarrollo de la disposición constitucional, la Ley 60 de 1993 estipuló en su artículo 25:

“Artículo 25.- Participación de los Resguardos Indígenas. Los resguardos indígenas que para efectos del artículo 357 sean considerados por la ley como Municipios recibirán una participación igual a la transferencia per cápita nacional, multiplicada por la población indígena que habite en el respectivo resguardo. Dicha participación se deducirá del monto total de la transferencia, pero al proceder a hacer la distribución conforme al artículo 24, no se tendrá en cuenta para los municipios en cuya jurisdicción se encuentre el resguardo, la población indígena correspondiente. Si el resguardo se encuentra en territorio de más de un municipio, la deducción se hará en función de la proporción de la población del resguardo radicada en cada municipio. La participación que corresponda al resguardo se administrará por el respectivo municipio, pero deberá destinarse exclusivamente a inversiones que beneficien a la correspondiente población indígena, para lo cual se celebrará un contrato entre el municipio o municipios y las autoridades del resguardo. Cuando los resguardos se erijan como Entidades Territoriales Indígenas, sus autoridades recibirán y administrarán la transferencia.

Este artículo se considera transitorio mientras se aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El Gobierno dará cumplimiento al artículo transitorio 56 de la Constitución”.

Por su parte, el Decreto 840 de 1995, dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo transitorio 56 de la Constitución Política, dispuso en su artículo 1:

“Artículo 1. Para los efectos previstos en el artículo 357 de la Constitución Política, serán considerados como municipios los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio de Gobierno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación antes del treinta (30) de junio del año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programarán los recursos”.

Es claro que la norma señala unos requisitos que, si son cumplidos por un determinado resguardo indígena, lo habilitan automáticamente para ser tratado como municipio con los efectos señalados constitucionalmente.

Tales requisitos, al tenor de lo transcrito, consisten en la previa constitución legal del respectivo resguardo y en el reporte que haga el Ministerio del Interior (antes de Gobierno) al de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, antes del 30 de

junio del año anterior a aquél para el

cual se tendrá la participación, según el programa correspondiente.

En el caso materia de examen, no se revela vulneración de ninguno de los derechos fundamentales de los indígenas demandantes, ni tampoco encuentra esta Sala que se configure una actitud -imputable al Ministerio del Interior- en cuya virtud pueda afirmarse que desconoce o atropella la propiedad colectiva sobre los territorios del resguardo.

A juicio de la Corte, no fue quebrantado el derecho de petición de la comunidad accionante, cuyas solicitudes han sido tramitadas y respondidas oportunamente por el Ministerio del Interior, aunque no haya sido proferida la providencia que aquella busca obtener con miras a su participación en los ingresos corrientes nacionales, pues justamente lo que hacen ahora los organismos competentes es efectuar el estudio de títulos del resguardo, lo que constituye uno de los requisitos para la certificación que haya de expedir el Ministerio.

Con fecha catorce (14) de septiembre de 1998, el Magistrado Sustanciador dentro del presente proceso profirió un auto mediante el cual se solicitaba al INCORA informar sobre el estado actual de los trámites relacionados con la situación del resguardo indígena Ricaurte.

Mediante oficio No. 12360 del 17 de septiembre de 1998, el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCORA, respondió de la siguiente manera:

“El INCORA dentro de su función legal realizará los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras cuando deba adelantar los procedimientos administrativos de constitución, reestructuración y ampliación de resguardos. En este sentido, la solicitud por parte del Ministerio del Interior -Dirección General de Asuntos Indígenas-, fue que se procediera a la elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras para la constitución o reestructuración del resguardo indígena de Ricaurte.

Atendiendo la anterior solicitud, el INCORA procedió de conformidad con lo establecido en el artículo 1, numeral 3, del Decreto Reglamentario 2164 de 1995, el cual señala que cuando se trata de procedimiento de reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano, debe adelantarse previamente un proceso de clarificación mediante el cual se determina la vigencia legal de los respectivos títulos que presente la comunidad; dicho procedimiento está

regulado en el Decreto 2663 de 1994.

La Regional Incora Cauca adelanta este procedimiento, ordenado mediante auto del 14 de agosto de 1998, y en la actualidad se encuentra en etapa previa, habiéndose realizado las siguientes actuaciones:

- Mediante oficio No. 001402 de agosto 21 de 1998, se le solicitó a la comunidad indígena de Ricaurte, allegar al proceso de clarificación, copia auténtica del título del resguardo.

- Con oficio No 001338 de agosto 14 de 1998, se solicitó al Registrador de Instrumentos Públicos de Popayán, certificado de registro de las declaraciones extrajuicio relativas a la posesión de los terrenos de la parcialidad indígena y si dicho registro se encuentra vigente.

- A través del oficio No 001410 de agosto 21 de 1998, se solicitó a la Directora General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior el envío de la copia del deslinde realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC.

A la fecha, el procedimiento de clarificación de la vigencia del título del resguardo se encuentra pendiente de la realización de la visita a la comunidad, de conformidad a lo establecido en el artículo 2, numeral 2, del Decreto 2663 de 1994. Diligencia ésta que no se ha practicado por cuanto se espera la remisión de los documentos solicitados en las diligencias mencionadas.

Paralelo al anterior procedimiento, el Instituto contrató la elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras de dicha comunidad, señalado en el artículo 5 del Decreto Reglamentario 2164 de 1995, con el fin de determinar si se procede a la reestructuración en caso en que el procedimiento de clarificación determine la vigencia legal de los títulos que ostenta la comunidad, o en su defecto la constitución del resguardo...”.

De este documento y de los restantes que obran en el expediente se desprende con entera claridad, que no ha existido vulneración de derechos fundamentales en cabeza de la parcialidad indígena de Ricaurte, pues el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Asuntos Indígenas, procedió de conformidad con sus funciones remitiendo al INCORA la solicitud de que se adelantara el estudio socioeconómico, jurídico y de títulos, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones vigentes.

Por su parte, el INCORA está surtiendo los trámites que le corresponden, como se desprende de la comunicación antes transcrita. No se ha vulnerado el derecho a la propiedad colectiva a que se alude en el escrito de tutela pues se está procediendo en desarrollo de la normatividad aplicable y, para ello, se adelanta el proceso de clarificación de títulos.

Esta Corte, por tanto, no puede acceder a brindar el amparo solicitado, toda vez que ello exigiría inaplicar las normas legales y reglamentarias que la administración ha venido cumpliendo, cuya constitucionalidad no se cuestiona ni podría controvertirse en este proceso, y que no muestran una incompatibilidad, susceptible de ser advertida a primera vista, con las normas superiores (art. 4 C.P.).

La Corte debe resaltar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 85 de la Ley 160 de 1994, el INCORA tiene señalada la posibilidad de llevar a cabo el estudio de los títulos que las comunidades indígenas presentan con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos, factor esencial que a su vez define el derecho de éstos a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, según la Carta Política, y en consecuencia no se puede afirmar que el solo hecho de iniciar y proseguir el trámite indispensable ante esa entidad represente vulneración de los derechos inherentes a la propiedad colectiva sobre los terrenos de resguardo.

Se confirmarán los fallos objeto de revisión.

DECISION

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, del 21 de mayo de 1998 en la acción de tutela incoada por OVIDIO YASNO, como Gobernador del Resguardo Indígena Ricaurte, contra el Ministerio del Interior.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese 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