

Exp: 96-007361-007-CO-C

Res: 06229-aa

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas con treinta minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve.-

Recurso de amparo interpuesto por Antonio Blanco Rodríguez, portador de la cédula de identidad número 2-238-180, Luciano Castro Castro, cédula de identidad N°2-233-542, José Aniceto Blanco Vela, cédula de identidad N°2-286-1407, Bienvenido Cruz Castro, cédula N°2-256-877, todos en su condición de indígenas maleku, habitantes de la Reserva Indígena Guatuso, sita en el Distrito de San Rafael del Cantón de Guatuso contra el Presidente de la República, la Ministra de Gobernación y Policía, el Instituto de Desarrollo Agrario y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

Resultando:

Error! Unknown switch argument.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las catorce horas dieciséis minutos del veintitrés de diciembre de 1996 (folio 1), el recurrente interpone recurso de amparo contra el Presidente de la República, la Ministra de Gobernación y Policía, el Instituto de Desarrollo Agrario y la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas y manifiesta que interponen este recurso para acusar la violación a los derechos territoriales de la comunidad maleku de Guatuso, en vista de que el Estado costarricense por acción y por omisión incumplió sus obligaciones contenidas en los instrumentos de derecho internacional ratificados, que disponían una protección especial a esos derechos de la comunidad indígena. En tal sentido se pretende que se le exija al Estado costarricense, la recuperación de las tierras que tradicionalmente fueron ocupadas por los malekus, con el fin de que sean devueltas a la comunidad indígena. Una porción de las tierras que los malekus ocuparon por siglos se incorporó a la Reserva Indígena de Guatuso mediante el Decreto # 5904-G del 11 de marzo de 1976 y se destinó a una ocupación exclusivamente indígena. Estas tierras fueron incluidas en la ley Indígena # 6172 del 29 de noviembre de 1977, que reconoció los límites del Decreto # 5904-G. Una parte de esas tierras de la Reserva Indígena de Guatuso fue ilegalmente e inconstitucionalmente, cercenada de la Reserva Indígena por medio del Decreto # 7962-G del 15 de diciembre de 1977, posterior a la Ley Indígena". De la porción restante, la gran mayoría está ahora ilegalmente ocupada por no indígenas por responsabilidad directa del Estado de Costa Rica, al incumplir las leyes nacionales e internacionales que daban protección a los territorios indígenas. Alegan que como resultado de lo anterior, los Malekus ocupan ahora apenas el 20% de las tierras originalmente incluidas en la Reserva Indígena. Lo anterior infringe las obligaciones del Estado, establecidas en el "Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes" y al "Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes", ambos de la Oficina Internacional del Trabajo, al "Pacto Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles" de las Naciones Unidas, instrumentos jurídicos internacionales que han sido ratificados por Costa Rica, además de la "Carta Interamericana de Garantías Sociales" de la Organización de Estados Americanos. Solicitan se reintegre a la Reserva Indígena un área de 250 hectáreas y 4103 metros cuadrados que le fue cercenada con el fin de que la cabida del Decreto #5904-G del 11 de marzo de 1976 no sea disminuida, y por consiguiente se declare inaplicable el Decreto # 7962-G del 15 de diciembre de 1977 y se restablezca la situación anterior, es decir los límites fijados por el Decreto #5904-G en 1976. Que se tomen las acciones pertinentes para que todas las tierras de la Reserva Indígena creada mediante Decreto #5904-G que estén en manos de no indígenas sean recuperadas por la comunidad con el fin de distribuir las equitativamente entre las familias malekus, en función de la tierra que ya poseen y de las que requieran para asegurar el futuro de sus hijos. Fundamentan su legitimación en el hecho de que son indígenas Malekus, vecinos de la Reserva Indígena de Guatuso, sita en el Distrito de San Rafael del Cantón de Guatuso, de la Provincia de Alajuela, lo cual acreditan con la

constancia de la Delegación Policial de Guatuso. Consideran violentados los artículos 7 párrafo primero, 48, 50, 121, párrafo primero, y 129 de la Constitución Política.

Error! Unknown switch argument.- El Presidente de la República rindió el informe de ley (folio 31) y manifestó que remite al informe que debe rendir el Ministro de Gobernación y Policía. Agregó que la Ley número 6172 de 21 de noviembre de 1977, entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, sea el 20 de diciembre de 1977; que la disposición del artículo primero de esa ley, que estableció que los límites fijados a las reservas por el Decreto N°5904-G, entre otros, no podían ser variados disminuyendo la cabida de las reservas, sino mediante ley expresa, se aplicaba a partir del 20 de diciembre de 1977. Señaló que con anterioridad el Poder Ejecutivo podía, válidamente, modificar los decretos ejecutivos mediante nuevos decretos. Tal es el caso del Decreto N°7962-G del 15 de diciembre de 1977, que modifica los límites de la Reserva Indígena Guatuso, fijados en el Decreto Ejecutivo número 5904-G, excluyendo los poblados de Los Angeles y San Josecito (Cucaracha). Este decreto, de conformidad con su artículo 6, entró a regir a partir del 15 de diciembre de 1977, ya que se indicó claramente, que el mismo tendría vigencia a partir de su expedición. Solicita que se desestime el recurso planteado.

Error! Unknown switch argument.- La Ministra de Seguridad Pública y de Gobernación y Policía, rindió el informe de ley (folio 33) y manifestó que los recurrentes actúan a título personal, sin representación de grupos organizados o de la comunidad indígena y a su juicio, solicitan que se discutan cuestiones de mera legalidad, por oposición de un acto administrativo a la ley, no susceptibles de ser discutidos en esta vía. En cuanto a la solicitud de traspaso de las tierras en favor de la comunidad indígena de Guatuso, que alegan forman parte de dicha reserva, compete a la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas conocer de tal reclamo, según lo establece la Ley Indígena 6172 y su Reglamento. En cuanto al alegado incumplimiento de los Convenios Internacionales suscritos por Costa Rica -citados en el memorial inicial del recurso-, señaló que fueron suscritos con posterioridad al decreto impugnado (el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo fue aprobado por ley 7316 de 16 de octubre de 1992).

4.- El Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario indicó en su informe (folio 35) que ese Instituto no ha tenido ningún tipo de participación ni como entidad independiente ni como parte del Estado en la supuesta violación a los derechos constitucionales de los recurrentes. Según se desprende de la misma prueba aportada por los actores, no ha participado en la promulgación de los decretos que redujeron la reserva de Guatuso, ya que la institución por la naturaleza propia de sus funciones no tiene potestad legal para tales actos.

5.- El Presidente de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) rindió el informe de ley (folio 43) y manifestó que discrepan de los recurrentes, porque el Decreto 7962-G es totalmente válido, ya que está vigente desde el 15 de diciembre de 1977, y la Ley Indígena 6172 entró en vigor después de esa fecha el 20 de diciembre de 1977. Es decir, la vigencia del Decreto 7962-G es anterior cinco días a la Ley 6172, por lo que ésta no podía afectarlo; en consecuencia, podía modificar la superficie de las reservas incluso reduciéndolas. Manifestó que conforme a la Ley 6172, y normativas conexas, el Presidente de la República está facultado para aumentar la superficie de la Reserva de Guatuso, justificando este acto en motivos sociales u otros, y, a su juicio, esta sería la forma correcta de que los recurrentes obtuvieran lo solicitado, y no por la vía de amparo. Manifestaron que es improcedente invocar los Convenios 107 y 169 de la OIT, especialmente porque el último entró en vigencia en Costa Rica cerca de veinte años después de del Decreto 7962-G, por lo que no lo puede afectar.

6.- En nuevo memorial presentado por los recurrentes (folio 52) manifestaron que contrario a lo afirmado por los recurridos el Decreto N°7962-G, publicado en el alcance N°32 a "La Gaceta" N°43 del 1 de marzo de 1978 está vigente a partir de esa fecha, de conformidad con lo que establece la Constitución Política. En consecuencia, contraviene la Ley

Indígena, publicada el 20 de diciembre de 1977, pues ésta le dio rango de ley al Decreto 5904-G.

7.- Mediante sentencia 0191-I-98 de las 14:38 horas del 25 de marzo de 1998, la Sala suspendió el dictado de la sentencia de este amparo y otorgó a los recurrentes plazo para interponer acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N°7962-G del 15 de diciembre de 1977.

8.- El 10 de noviembre de 1998 los recurrentes interpusieron la acción de inconstitucionalidad N°98-007753-007-CO contra el Decreto Ejecutivo N°7962-G del 15 de diciembre de 1977.

9.- En los procedimientos seguidos se ha observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada Calzada Miranda; y,

Considerando:

Error! Unknown switch argument.- Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos (sea porque así han sido acreditados o bien porque el recurrido haya omitido referirse a ellos según lo prevenido en el auto inicial):

a) El comandante de la Fuerza Pública del Cantón de Guatuso, Alajuela, Ángel Sacida Guzmán cédula N°2-363-517, en constancia emitida el 18 de diciembre de 1996, acredita que Luciano Castro Castro, cédula N°2-233-542, Antonio Blanco Rodríguez, cédula N°2-238-180, Bienvenido Cruz Castro, cédula N°2-286-877 y Aniceto Blanco Blanco, cédula 2-286-1407 residen en el Cantón de Guatuso, Alajuela (folio 1 legajo de documentos probatorios).

b) El Decreto Ejecutivo N° 5904-G de once de marzo de mil novecientos setenta y seis, publicado en el Alcance N° 60 a " La Gaceta N° 70 de 10 de abril de mil novecientos noventa y siete, fijó los límites de la Reserva Indígena de Guatuso según se encuentra en las hojas del Instituto Geográfico Nacional, escala 1:50.000.00, Guatuso 3248 III y Arenal 3247 IV con una superficie de 2994 hectáreas (ver libelo de demanda, informe del Presidente de la República, Ministra de Seguridad Pública, a folios 1 al 26, 31 al 32, 33 al 34 respectivamente del expediente, y Decreto Ejecutivo N° 5904-G Alcance N° 60 a " La Gaceta N° 70 del 10 de abril de 1977).

c) El Decreto Ejecutivo N° 7962-G del 15 de diciembre de 1977, publicado en el Alcance N° 32 a " La Gaceta N° 43 de 1 de marzo de 1978, modifica los límites de la Reserva Indígena de Guatuso, excluyendo de dicha Reserva los poblados de Los Angeles y de San Josecito (Cucaracha), según se encuentra en las hojas del Instituto Geográfico Nacional, escala 1: 50.000.00, Guatuso 3248 III y Arenal 3247 IV con una superficie de 2.743 Ha 5897 metros cuadrados (ver libelo de demanda, informe del Presidente de la República, Ministra de Seguridad Pública, a folios 1 al 27, 31 al 32, 33 al 34 respectivamente del expediente, y Decreto Ejecutivo N°7962-G de 15 de diciembre de 1977, publicado en el Alcance N° 32 a "La Gaceta N° 43 del 1 de marzo de 1978).

d) La Ley Indígena N°6172 de 29 de noviembre de mil novecientos noventa y siete, en su artículo 1, declara reserva indígena entre otras, la establecida en el Decreto Ejecutivo N° 5904-G del 10 de abril de 1976 (ver Gaceta N° 240 de 20 de diciembre de 1977).

II.- Sobre la resolución N°0191-I- de las 14:38 horas del 25 de marzo de 1998. La Sala constata que el Decreto Ejecutivo N°7962-G de 15 de diciembre de 1977, que se impugna en el presente recurso de amparo pese a que es de alcance general, no tiene carácter normativo. Se trata de una disposición administrativa que establece la demarcación territorial de las reservas indígenas de Guatuso y de Guaymí de Coto Brus. Por lo anterior, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala -sentencias N°4422-93 de las 10:30 horas del 7 de setiembre de 1993 y N°3936-95 de las 15:45 horas del 18 de julio de 1995, la vía para conocer los reparos de los recurrentes es la de amparo. Así lo resolvió la Sala al rechazar de plano la acción de inconstitucionalidad que se tramita en el expediente N°98-007753-007-CO, mediante sentencia N°6228-99 de las 14:27

horas del 11 de agosto de 1999. En consecuencia, lo procedente es anular la resolución N°0191-I-98 de las 14:38 horas del 25 de marzo de 1998 y continuar el trámite del amparo.

III.- Sobre el fondo. Los recurrentes pretenden que se declare inaplicable el Decreto Ejecutivo N° 7962 del 15 de diciembre de 1977, que disminuye la cabida de la Reserva Indígena de Guatuso, en detrimento de la fijada con anterioridad por el Decreto Ejecutivo N° 5904-G del 11 de marzo de 1976, y que se tomen las medidas pertinentes para que todas las tierras de la Reserva Indígena creada por el Decreto Ejecutivo N° 5904-G, que se encuentren en manos de no indígenas sean recuperadas por la comunidad de los Maleku de Guatuso con el fin de distribuir las equitativamente entre las familias malekus, en función de la tierra que ya poseen y de la que requieran para asegurar el futuro de sus hijos. Se acreditó que los actores son vecinos del Cantón de Guatuso de la Provincia de Alajuela, y que son miembros del pueblo Maleku, por lo que se están plenamente legitimados para entablar la demanda de amparo.

IV.- El Estado costarricense al promulgar el Decreto Ejecutivo número 5904-G de 11 de marzo de 1976, estableció las Reservas Indígenas de Chirripó, Estrella, Guatuso, Guaymí y Talamanca y determinó los territorios de cada una de ellas. En cuanto a la Reserva de Guatuso reconoció como tierras tradicionalmente poseídas por los indígenas malekus, las que esa disposición delimitó de conformidad con las hojas del Instituto Geográfico Nacional, escala 1: 50.000.00, Guatuso 3248 III y Arenal 3247 IV, abarcando un área aproximada de 2.994 hectáreas. En los considerandos del decreto, el Poder Ejecutivo reconoce que la población indígena de Costa Rica está gravemente amenazada en su existencia por un despojo continuo y arbitrario de sus tierras. Reconoció también que el fenómeno se ha incrementado y que obedece a que los indígenas no tienen respaldo legal de propiedad de las tierras que ocupan desde tiempos inmemoriales. Por ello, los indígenas han venido solicitando desde hace mucho tiempo la legalización de Reservas inalienables y el reconocimiento de su derecho a la garantía de la tierra. Concluye que, en atención a la obligación del Estado de garantizar la seguridad de sus ciudadanos e impedir las injusticias, especialmente de minorías tradicionalmente marginadas, como las poblaciones indígenas, decreta el establecimiento de las reservas, las declara propiedad de las comunidades indígenas y dispone su inscripción en el Registro Público. De gran importancia es que se establece que las Reservas Indígenas son inalienables, incedibles y exclusivas para las comunidades aborígenes que las habitan y que por ello debía expropiarse a los no indígenas que fueran propietarios o poseedores de fundos ubicados en la reserva.

V.- Sobre la vigencia del Decreto Ejecutivo N°7962-G de quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

Los recurridos coinciden en que el decreto cuestionado se dictó en ejercicio de legítimas competencias del Poder Ejecutivo y entró en vigor el 15 de diciembre de 1977, pues su artículo sexto dispone que rige a partir de su expedición. Tal posición no es de recibo, por las razones que se dirán. El artículo 124 de la Constitución Política, contenido en su Título IX, Capítulo III, referido al proceso de formación de la ley, establece que la publicación en el diario oficial es un requisito para que un proyecto se convierta en ley y que ésta surte efectos desde el día que ésta lo disponga y, si la ley no lo establece expresamente, diez días después de su publicación. Ya esta Sala ha señalado que es una competencia del legislador definir si la ley empieza a regir en un momento posterior a su publicación. Por otra parte, en razón de que la publicación de las leyes no es un requisito de eficacia sino de validez de las mismas, resultaría contrario a la Constitución que se anticipara la entrada en vigor de la ley para un momento anterior a su publicación. La necesidad de publicar la ley, como requisito de validez, es el corolario del principio de seguridad jurídica, de rango constitucional y del principio democrático. Como las normas jurídicas están destinadas a regular las relaciones sociales, para poder exigir que las conductas de los ciudadanos se amolden a sus mandatos, la difusión de su contenido es una exigencia esencial en el Estado de Derecho. Tal requisito se extiende con mayor razón a actos normativos distintos a la ley y a los actos administrativos de carácter general (sean o no de

carácter normativo), con respecto de los cuales rige también la imposibilidad de darle efectos anticipados. En ese mismo sentido la Ley General de la Administración Pública dispone que los actos administrativos producirán su efecto después de comunicados al administrado (artículo 140), mediante su notificación -si se trata de un acto concreto-, y a través de su publicación, tratándose de actos generales. En conclusión, si el acto administrativo no ha tenido publicidad no produce efectos jurídicos, por lo que no resulta acorde con la Constitución Política que se disponga poner a regir los actos administrativos generales antes de su publicación. Por todo lo anterior, debe entenderse que el Decreto Ejecutivo N°7962-G de quince de diciembre de mil novecientos noventa y siete, rige a partir de su publicación, en el alcance N°32 a "La Gaceta" N°43 del 1 de marzo de 1978.

VI.- A partir de la conclusión anterior, debe analizarse el decreto cuestionado en relación con la Ley Indígena N°6172, que dispone expresamente en su artículo 1° párrafo 2°:

"Se declaran reservas indígenas las establecidas en los decretos ejecutivos números 5904-G de 10 de abril de 1976, 6036-G del 12 de junio de 1976, 6037-G del 15 de junio de 1976, 7267-G y 7268-G del 20 de agosto de 1977, así como la reserva indígena Guaymí de Burica (Guaymí).

Los límites fijados a las reservas, en los citados decretos, no podrán ser variados disminuyendo la cabida de aquéllas, sino mediante ley expresa."

El Decreto Ejecutivo N°7962, en su artículo 1° dispone que se modifican los límites de la Reserva Indígena de Guatuso, "de tal manera que la superficie que la superficie total quede similar, pero que se excluya de la Reserva los poblados de Los Angeles y de San Josecito (Cucaracha)" Es decir modifica el Decreto Ejecutivo N°5904-G de 10 de abril de mil novecientos noventa y seis, reduciendo la Reserva Indígena Guatuso en un área cercana a las 250 hectáreas. Ello infringe la prohibición contenida en la ley N°6172, vigente desde el 20 de diciembre de 1977.

VII.- Además de la infracción señalada en el considerando anterior, al momento de dictarse el decreto cuestionado se encontraba vigente y debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, mediante ley N° 2330 de 9 de abril de 1959, vigente a partir del 17 de abril del mismo año el "Convenio 107 Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribuales". Tal instrumento en su artículo 3 dispone la obligación de los Estados firmantes de adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones indígenas, mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenecen. Tal normativa, de conformidad con el artículo 7 de la Constitución, tiene rango superior a la Ley rango superior a la ley y por consiguiente, al decreto reformista.

VIII.- El artículo 11 del convenio en cuestión, contempló el deber del Estado de reconocer el derecho de propiedad, colectivo e individual, a favor de los integrantes de las poblaciones indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas. Estos territorios, tradicionalmente ocupados por estos grupos, fueron reconocidas en el Decreto 5904-G por el Estado costarricense, al fijar los límites de la Reserva Indígena de Guatuso, por lo que cualquier variación en detrimento de su primera cabida, estaría en contraposición con lo estipulado en el artículo 11 del Convenio Internacional ratificado por Costa Rica, ya que la disminución de los límites de la Reserva Indígena de Guatuso, por parte del Decreto cuestionado, significó una disminución de la superficie de las tierras tradicionalmente ocupadas por los Indígenas de Guatuso, menoscabo que de conformidad con el Decreto 7962-G es de cerca de doscientas cincuenta hectáreas.

IX.- Si posteriormente, las autoridades gubernamentales, tuvieron conciencia de que dentro de esas tierras - tradicionalmente ocupadas por los indígenas cuyos límites habían sido fijados por el Decreto 5904- existían poblaciones no indígenas, el procedimiento a seguir para lograr la separación de tales poblaciones debió haber sido diferente al utilizado en

el decreto reformista, pues lo que allí se contempló fue la exclusión de la Reserva Indígena de Guatuso, de los poblados de Los Angeles y San Jerónimo (Cucaracha) lo que trajo como consecuencia y según se desprende del contenido de los Decretos Ejecutivos N° 5904-G y 7962-G, que éste último disminuye la cabida de la Reserva en cerca de 250 hectáreas, que formaban parte de las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas. Con tal actuación violentaron el artículo 11 del Convenio Internacional de la Organización Internacional del Trabajo "Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribuales". Se trata, entonces, de una violación, vía decreto, de los derechos de los indígenas reconocidos en un convenio internacional, ya que si por decreto 5904-G y por la Ley N°6172 se había establecido cuál era el territorio que los indígenas habían venido ocupando tradicionalmente, no podía luego, reducirse su cabida por decreto, toda vez que de conformidad con la Convención citada, a favor de los indígenas surgió un derecho a un territorio cuya extensión fue fijada y concretada en esas normas. Debe tenerse presente, que no estamos simplemente ante la modificación de un decreto por otro, sino ante la violación de una norma internacional de derechos humanos, la cual conforme al artículo 48 de la Constitución Política, también tiene rango constitucional. A mayor abundamiento, si el convenio citado urgía a los Estados a reconocer a los indígenas las tierras que estos habían ocupado tradicionalmente, y, en cumplimiento de ello el Estado costarricense por decreto 5904-G y mediante la Ley N°6172 reconoció un área determinada como el territorio que los indios malekus habían venido ocupando tradicionalmente, con ello hizo efectivo el derecho contemplado en la Convención, que no puede ser modificado por decreto, ya que esto implica una violación a la Convención misma. Así las cosas, los artículos 1 y 2 del decreto 7962-G que se refieren a la Reserva Indígena Guatuso son inaplicables por ser contrarios a la Constitución y a la Convención 107 ratificada por Costa Rica, y en consecuencia el recurso debe ser estimado, por lo que debe el Poder Ejecutivo iniciar los trámites legales correspondientes, para hacer efectiva la ocupación de los indígenas melekus, dentro de las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos, cuyos límites fueron reconocidos en el Decreto Ejecutivo N°5904-G de once de marzo de mil novecientos setenta y seis y la Ley Indígena N°6172 del 29 de noviembre de 1977.

Por tanto:

Se anula la resolución N°0191-I-98 de las catorce horas treinta y ocho minutos del veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y ocho. Se declara con lugar el recurso. Se condena al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.-

Luis Fernando Solano C.
Presidente a.i.

Luis Paulino Mora M.

Eduardo Sancho G.

Carlos M. Arguedas R.

Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B.
Ccg/AVC.

José Luis Molina Q.