

Sentencia No. T-007/95

No existe en el caso concreto un medio alternativo de defensa judicial, porque ni la acción de ejecución ni la acción contractual para obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y la consecuencial responsabilidad, que serían formalmente las indicadas para lograr la satisfacción de los derechos derivados del mismo, se juzgan idóneas para amparar los derechos fundamentales, pues tales acciones tienen un contenido eminentemente patrimonial y en todo caso no fueron instituidas para la protección de tales derechos. En el supuesto de que se pudiera acudir a una acción para lograr la ejecución del Convenio aludido, la decisión final, y en el entendido de que ella entrañara una decisión estimatoria de las pretensiones, sólo podría definirse probablemente después de muchos años, cuando lo crítico y conflictivo de la situación social que confronta la comunidad, reclama unas definiciones ágiles, porque de otro modo, es bien probable que la situación desemboque en la asunción de rumbos desesperados, o, peor aún, en la amenaza de la propia integridad étnica y cultural de la comunidad Wayúu.

COMUNIDAD INDIGENA-Protección constitucional/PRINCIPIO DE DIVERSIDAD ETNICA Y CULTURAL-Protección constitucional

La Constitución Política incorporó dentro de sus preocupaciones, el reconocimiento y defensa de las minorías étnicas, y de manera muy significativa, reservó en favor de las comunidades indígenas una serie de prerrogativas que garantizan la prevalencia de su integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable, y, de los territorios indígenas como entidades territoriales al lado de los municipios, los distritos y los propios departamentos.

CONVENIO CON EL ESTADO-Incumplimiento/COMUNIDAD WAYUU-Protección de derechos fundamentales

El incumplimiento de este tipo de obligaciones, resta credibilidad y legitimidad a la acción del Estado, frustra las aspiraciones legítimas de la comunidad, alienta las soluciones violentas a sus reclamaciones y, además, es contrario a la filosofía que emana del preámbulo de la Carta

y al principio de la buena fe (art. 83 C.P.). El Estado Social de Derecho no sólo demanda de éste la proyección de estrategias para dar soluciones a las necesidades básicas de la comunidad en lo social y en lo económico, sino que exige acciones concretas para satisfacerlas; por lo tanto, la oferta o el compromiso estatal para atender en concreto dichas necesidades requiere ser traducido a la realidad, más aún cuando se trata de proteger o amparar derechos fundamentales. El cumplimiento de esas obligaciones, en cuanto contribuyan a realizar efectivamente los derechos fundamentales, puede demandarse a través de la acción de tutela, no propiamente porque el respectivo convenio o acuerdo creé el derecho fundamental, pues éste ya aparece determinado en el ordenamiento constitucional, sino porque la unión de las voluntades -la estatal y la de la comunidad- se constituye en un instrumento de determinación, concreción y materialización del derecho, que le imprime un vigor adicional para su exigibilidad. Las entidades estatales comprometidas en la celebración del Convenio pueden optar entre cumplirlo en todas sus partes, dado su carácter obligatorio, o bien, adoptar las medidas alternativas que sean necesarias para garantizar a la comunidad Wayúu sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación, al suministro de agua potable y su desarrollo social y cultural que le permitan a sus miembros disfrutar de una especial calidad de vida acorde con el medio en el cual habitan.

REF: Expediente T-43289.

TEMA:

Exigibilidad a través de la tutela de las obligaciones contenidas en un convenio celebrado entre el Estado y una comunidad social, cuando su incumplimiento implica la vulneración de derechos fundamentales. Acciones contractuales y acción de tutela.

ACTOR:

Procuraduría General de la Nación.

DEMANDADOS:

La Nación Ministerios de Desarrollo, de Salud y de Educación, Fondo de Solidaridad y Emergencia Social del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República e

Instituto de Fomento Industrial -IFI.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C. enero diez y seis (16) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, revisa los fallos de acción de tutela proferidos por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Tercera del H. Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES.

A. La pretensión.

Los doctores Luis Felipe Arrieta Wiedman, Hernando Valencia Villa y Luis Augusto Cangrejo Cobos, como Procuradores, Delegado en lo Civil, para los Derechos Humanos y para asuntos Agrarios, representantes de la Procuraduría General de la Nación de conformidad con la resolución 001 de 1993 del Despacho del Procurador General, interpusieron acción de tutela en defensa de los derechos fundamentales de la comunidad Wayúu de Manaure (Guajira), grupo indígena vinculado directa o indirectamente a la explotación de la sal en esa región del país, con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERO: Declarar que la Nación, Instituto de Fomento Industrial -IFI-, durante la ejecución del proceso de liquidación de la concesión salinas, iniciado a partir del acuerdo del 27 de julio de 1991 y el Decreto 2818 de diciembre de 1991, ha violado y desconocido los derechos fundamentales a la dignidad, a la vida, al trabajo, a la salud, a la educación, a la igualdad, a la paz y a la integridad étnica y cultural de la comunidad Wayúu, vinculada a la explotación salífera -IFI- Concesión Salinas, en el sector de Manaure, departamento de la Guajira...”.

“SEGUNDO: Como consecuencia y desarrollo de la declaratoria anterior, ordenar a la Nación, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Fondo de Solidaridad y Emergencia Social del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Instituto de Fomento Industrial -IFI- (Concesión Salinas), según el caso, que de

conformidad con el acuerdo del 27 de julio de 1991 y el Decreto 2818 del mismo año, por medio de los cuales se acordaron las diversas formas de participación y liquidación de dicha concesión, se realicen en favor de la Comunidad Wayúu las siguientes conductas...:"

"1.- Reconocer como en efecto quedó establecido en el acuerdo Estado- Comunidad Wayúu, la necesidad de dar cumplimiento a los términos del mismo, como resultado de un proceso en el que se requiere proteger los derechos inalienables mencionados en el punto primero del grupo indígena de la región Manaure."

"2.- Para dar cumplimiento a los términos del mismo y con fundamento en el Decreto 2818 de 1991 y al Decreto Ley 1780 de 1991 (Estatuto Financiero, artículos 2.4.4.1.1. y 2.4.4.1.1.), crear una Empresa de Economía Mixta de carácter indirecto y el denominado Fondo de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad Wayúu de Manaure, bajo administración fiduciaria y con las condiciones, aportes y recursos de que trata el citado acuerdo,...".

"3.- En tanto avanza el proceso de liquidación, modernización y/o industrialización de la Concesión Salinas de conformidad con lo ordenado por el Decreto 2818 de diciembre de 1991 garantizar a la comunidad Wayúu de Manaure (Guajira) vinculada al proceso de extracción salífera del área, por parte de las entidades demandadas dentro de su respectiva competencia", lo siguiente:

a) La atención continua completa y suficiente de las necesidades de la comunidad en materia de salud, a través del hospital existente en la Concesión Salinas de Manaure.

b) Que el ministerio respectivo coordine la continuación del suministro permanente de agua potable a la comunidad indígena Wayú de Manaure, con el concurso de las autoridades del Departamento de la Guajira y del Municipio de Manaure.

c) La prestación del servicio de educación a los hijos de los miembros de la comunidad Wayú, mediante la acción coordinada del Ministerio de Educación Nacional y la Secretaría de Educación del Departamento de la Guajira.

d) La adquisición por parte del Ministerio de Desarrollo Económico y el Instituto de Fomento Industrial de la "sal obtenida por sistemas de recolección manual de miembros de esa misma comunidad, de tal manera que este no se realice a costa de las fuentes de trabajo que

indirectamente siempre han sido dadas a trabajadores indígenas, evitando el grave perjuicio de la percepción de sus ingresos y manutención de sus familiares; y de no ser así, como mínimo, permitan que se usen los estanques de la empresa, y charcas particulares para cosechar la sal independientemente sin obligaciones de adquirir ese producto por el Instituto”.

e) Ordenar al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que a través del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) se proceda, previa su inclusión en dicho plan, a realizar las inversiones necesarias para satisfacer las demandas de la comunidad Wayú en materia de suministro de agua, servicio de salud, educación, trabajo y vivienda.

f) Se ordene garantizar la participación ciudadana de la comunidad Wayúu en el desarrollo de los proyectos y planes que se pongan en ejecución para satisfacer las necesidades mínimas vitales antes mencionadas.

g) “Ordenar al Instituto de Fomento Industrial IFI- Concesión Salinas y al Municipio de Manaure, que de conformidad con el convenio suscrito entre la Empresa y la Alcaldía Municipal de ese Municipio, se aporte la asesoría y el valor correspondiente por cada una de las partes, a efectos de construir el relleno sanitario que requiere la comunidad y al que se refiere el oficio del 17 de octubre de 1992, y así finiquitar el problema que hoy representa la disposición final de basuras en la localidad”.

2. Los hechos.

Los hechos que fundamentan la pretensión de tutela, se resumen así:

- La población indígena Wayúu, se encuentra asentada desde hace mucho tiempo en la Península de la Guajira y se ha dedicado al pastoreo, la horticultura y la explotación artesanal de la sal. Por primera vez, en 1920, recibió atención y apoyo del Estado para el desarrollo de esta última actividad; apoyo que continuó por intermedio de la Concesión Salinas que se creó, con la participación del IFI, con fundamento en lo dispuesto por la ley 41 de 1968.
- Con el correr del tiempo y por la ocurrencia de distintas dificultades y necesidades, se firmó el acuerdo del 27 de julio de 1991 entre los representantes del Gobierno, del IFI-

Concesión Salinas y la Comunidad Indígena Wayúu de Manaure. En el mencionado acuerdo se previó la constitución de una Empresa de Economía Mixta con la participación de dicha comunidad en un 25% del capital social y un Fondo de Bienestar Social y Desarrollo bajo el control pleno de la comunidad, el cual estaría conformado por aportes y recursos específicamente determinados.

- El Decreto 2818 de 1991, dispuso la liquidación del contrato de Concesión Salinas autorizado por la ley 41 de 1968 y autorizó la creación de una nueva sociedad bajo la denominación de “Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S.A.”, cuyo proyecto de constitución fue elaborado por el comité técnico creado para el efecto.,
- En razón del proceso de liquidación de la empresa Concesión Salinas, decayó toda la infraestructura de la explotación de la sal, lo cual implicó el incumplimiento por aquélla de los compromisos adquiridos con la comunidad Wayúu, vinculada directa o indirectamente a la explotación de la sal, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de sus miembros y el desconocimiento de sus derechos fundamentales.
- Dentro del acuerdo de julio de 1991 se convino: otorgar trabajo, seguridad social y servicios públicos a la Comunidad Indígena Wayúu; la construcción del hospital de Manaure y de un centro educativo; el suministro de agua para consumo en el área ocupada por dicha comunidad y la posibilidad de mantener el sistema de recolección manual de la sal utilizado por el Banco de la República desde 1963.
- El incumplimiento del acuerdo determinó el desconocimiento de los aludidos derechos fundamentales a la Comunidad Indígena Wayúu. En efecto, se dispuso el cierre del hospital, se prohibió la extracción paralela de la sal y no se proveyó lo necesario para suministrar agua potable y educación a la población Wayúu.

B. Los fallos que se revisan.

Primera Instancia.

La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 12 de mayo de 1994, concedió la tutela, y en tal virtud ordenó a cada uno de los organismos demandados, con excepción del P.N.R., velar por el cumplimiento de los términos del

acuerdo del 27 de julio de 1991, y garantizar a la comunidad Wayúu, mientras culminaba el proceso de liquidación, modernización y/o industrialización de la Concesión Salinas, de conformidad con lo ordenado por el Decreto 2818 de diciembre de 1991, la satisfacción de las necesidades referentes a salud, agua, educación y explotación de la sal.

El Tribunal consideró que el incumplimiento del acuerdo del 17 de julio de 1991, la lentitud del proceso de liquidación de la Concesión Salinas y la negativa a constituir la sociedad de economía mixta denominada “Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S.A.”, es la causa de la violación de algunos de los derechos fundamentales de la Comunidad Wayúu, cuya protección invocan los actores.

El Tribunal, mediante providencia del 26 de mayo de 1994, adicionó la sentencia para precisar mejor las obligaciones de cada uno de los organismos oficiales contra los cuales se dirigió la tutela, de la siguiente manera:

“1.- De los términos del acuerdo firmado el 27 de julio de 1991, corresponde al Instituto de Fomento Industrial -IFI- constituir el “Fondo de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad Wayúu de Manaure”; al Ministerio de Desarrollo Económico, la constitución de la sociedad de economía mixta y garantizar las fuentes de trabajo para la comunidad Wayúu y su participación teniendo en cuenta su opinión en el proceso de liquidación del contrato -IFI- Concesión salinas; al Ministerio de Educación coordinar el funcionamiento del colegio de Manaure en forma eficiente en todos los sentidos; al Ministerio de Salud garantizar la atención gratuita a los hijos de la comunidad Wayúu y el funcionamiento eficiente del hospital de Manaure y la atención completa a las necesidades de la comunidad y el suministro de agua potable; y al Instituto de Fomento Industrial “IFI; garantizar la explotación de la sal por parte de la comunidad Wayúu de Manaure y su comercialización, y, dar los aportes y la asesoría que le corresponden para la construcción del relleno sanitario al cual se refiere el oficio del 17 de octubre de 1992.

“A) El Instituto de Fomento Industrial “IFI”, con respecto al acuerdo, deberá informar a esta corporación en el término de ocho (8) días contados a partir de la notificación de esta providencia, que ha hecho al respecto, y, en lo sucesivo cada treinta (30) días presentar informe detallado de las actividades realizadas con miras a su cumplimiento”.

“B) Los Ministerios de Desarrollo Económico, Educación y Salud y el Instituto de Fomento

Industrial “IFI”, deberán informar a esta Corporación las actividades desarrolladas en cumplimiento del fallo de tutela y los proyectos que se aprueben al respecto, cada treinta (30) días contados a partir, los primeros, de la fecha de notificación de esta providencia”.

“El IFI podrá presentar unificados los informes mensuales”.

Segunda Instancia.

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo del 14 de julio 1994, revocó la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declaró la improcedencia de la tutela. La providencia del Consejo se detiene en el análisis de la filosofía de los derechos fundamentales y la naturaleza y procedencia de la tutela como mecanismo constitucional establecido para su protección y afirma sobre el tema:

“C) A la luz de lo que se deja expuesto, debe quedar bien en claro que los derechos fundamentales que la Constitución protege a través de la acción de tutela, son los que tienen una dimensión subjetiva, esto es, aquéllos que “...determinan el estatuto jurídico de los ciudadanos , lo mismo en sus relaciones con el Estado que en sus relaciones entre sí. Tales derechos tienden, por tanto, a tutelar la libertad, autonomía y seguridad de la persona no sólo frente al poder, sino frente a los demás miembros del cuerpo social”, como lo enseña el tratadista ya citado”.

Al examinar el contenido del Acuerdo del 27 de Julio de 1991, el Consejo advierte que la tutela no se ha instituido para obtener el cumplimiento de un convenio de esta naturaleza, ni al juez le corresponde suplir las funciones de los administradores e imponerles, bajo el apremio de la referida acción, el cumplimiento de sus deberes. Dice el aparte pertinente del fallo, lo siguiente:

“Ocurre, sin embargo, que al juez no le corresponde desempeñar el papel de administrador . Lo que no haga el Sr. Presidente de la República, sus Ministros, los Gobernadores o Alcaldes, dentro del marco de sus competencias que la Constitución Nacional les fija, no puede suplirse por la magistratura a través de los fallos de tutela. Los Acuerdos que los funcionarios del Estado suscriben con los representantes de la comunidad, deben cumplirse por ellos, dentro de un marco de seriedad, objetividad y buena fe”.

Al final y a manera de aclaración, la providencia concluye:

“Al definir, a la luz de la ley y el derecho, que la sentencia impugnada será revocada, debe quedar bien en claro, ante la conciencia ciudadana, que lo es por las razones de orden jurídico que se dejaron precisadas, esto es, porque a la luz de la Constitución y de la ley, no es posible que en Colombia exista un Juez administrador que lleve a cabo o supla las falencias de la rama ejecutiva...”

“Finalmente quiere la Sala dejar en claro que el acuerdo suscrito el 27 de julio de 1991 entre el Estado y la Comunidad Wayúu, debe ser cumplido por el Gobierno en los términos convenidos. Pero su cumplimiento no puede lograrse a través de la vía de la tutela, porque escapa a sus alcances y cometidos”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión para conocer y decidir en grado de revisión, sobre el asunto materia del negocio de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. Sentido y alcance de las obligaciones contenidas en el acuerdo del 27 julio de 1991.

De los antecedentes reconocidos en el plenario, se pueden resumir los aspectos esenciales que rodearon la suscripción del convenio y precisar el alcance de su propio contexto. Dichos antecedentes lo constituyen no sólo las disposiciones normativas atinentes a la materia, sino el convenio mismo, los escritos y pruebas aportadas por los actores y particularmente el documento elaborado por Planeación Nacional, con el aporte de los demás organismos oficiales involucrados en la propuesta que se llevó al CONPES, denominado “El mercado de la sal y la liquidación del IFI-Concesión de Salinas”, de fecha 29 de Marzo de 1993.

Debe comenzarse por advertir que la comunidad Wayúu ha tenido una estrecha y centenaria vinculación con la actividad de la explotación de sal en Manaure, tanto que si bien no es posible reducir a dicha actividad toda la fuente de sus ingresos, se considera de todas maneras como la contribución más importante y significativa en que se apoya su supervivencia socioeconómica. No puede olvidarse, además, que la zona donde se asienta la

explotación que ha venido adelantando el Estado, primero mediante convenio con el Banco de la República y luego con el IFI, constituye el hábitat ancestral de los Wayúus. Sobre este punto anota el documento CONPES, a que se hizo referencia anteriormente:

“Hasta 1968, cuando el Gobierno Nacional ejecutó el proyecto de ampliación de las salinas de Manaure, éstas eran explotadas por la comunidad Wayúu. Para hacer posible la ampliación, el Inderena le otorgó a la concesión la facultad de construir las obras de infraestructura necesarias para su funcionamiento y se acordó que ésta compensaría a la comunidad que veía afectado su hábitat”.¹

Pues bien, las referencias precedentes explican el hecho de que la explotación concesionaria de Manaure se hubiera organizado, en buena medida, como un “mecanismo de protección a la comunidad indígena”, al punto que “la concesión mantiene el sistema de recolección manual utilizado por el Banco de la República desde 1936, y para ello contrata de manera temporal entre 2000 y 3000 indígenas de la comunidad Wayúu”.²

Mantener este diseño de organización y explotación de la concesión de Manaure contribuyó indudablemente a incrementar los costos de producción de la sal, pero este hecho, además de la connotación económica adversa que representa, permite concluir que para el Estado, aún a su pesar, la empresa constituyó una estrategia institucional dirigida a resolver, al menos en parte, las graves y crónicas dificultades que han confrontado desde tiempos inmemoriales las gentes de este sector de la Guajira.

Por razones financieras (baja rentabilidad, difícil situación de liquidez, volumen de pérdidas acumuladas, etc.), la ley autorizó la liquidación de la empresa, pero simultáneamente dispuso la organización de una nueva sociedad de economía mixta, del orden nacional, denominada Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S.A., vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, encargada de “la explotación y administración de todas las salinas marítimas y terrestres de propiedad nacional, a través del sistema de aporte minero, de conformidad con la legislación de minas” (Decreto 2818/91, arts. 3o. y 6o.)

Resultó entonces, que mientras se cumplía el proceso de terminación y liquidación de la empresa IFI-Concesión Salinas, se agudizaron los problemas de recursos que afectaban su

estabilidad porque se paralizó prácticamente la producción de sal, y no se pusieron en marcha con la agilidad requerida las alternativas previstas y acogidas por los organismos oficiales y la comunidad Wayúu en el Acuerdo del 27 de Julio de 1991, con lo cual se inhabilitó la única posibilidad inmediata de resolver la situación crucial de los indígenas de Manaure.

Puede admitirse, además, que el decreto 2818 del 17 de diciembre de 1991 persiguió, entre otras finalidades, la consagración de los instrumentos jurídicos que hicieran posible el cumplimiento de las obligaciones asumidas seis meses antes por los organismos estatales en favor de los Wayúu con ocasión del mencionado Acuerdo. Pero como resulta de los planteamientos de la demanda, de las pruebas recaudadas y de la realidad confrontada por las decisiones judiciales que se revisan, la Administración incumplió los compromisos contraídos, justificando algunas veces su conducta en la ilegalidad de ciertas obligaciones asumidas, como las relacionadas con la organización de una sociedad de Economía Mixta para la explotación de la sal, o la constitución de un Fondo de Bienestar Social y de Desarrollo de la Comunidad Wayúu de Manaure, pues alegó carecer de autorización legal para llevar a cabo los aportes convenidos. Sin embargo, la constante que explica la conducta oficial es, de manera general, el insuperable desgano administrativo en la ejecución de las medidas a implementarse para satisfacer, entre otras, las necesidades primarias en salud, educación, trabajo, agua potable de la comunidad Wayúu, sin tener en cuenta que tales omisiones podían significar una violación o amenaza de violación de sus derechos fundamentales.

3. Viabilidad de la tutela como instrumento jurídico para hacer efectivos los derechos fundamentales de la comunidad Wayúu, concretados en el Convenio.

Examinadas con detenimiento las pretensiones de las autoridades peticionarias de la tutela se establece que ellas están dirigidas a obtener, a través de la acción de tutela, el cumplimiento del Acuerdo del 27 de julio de 1991 suscrito por los señores Ministros de Desarrollo Económico, Gobierno, Minas y Energía, Presidente del IFI y la Directora General de la Concesión Salinas, con los representantes de la comunidad Wayúu de Manaure, como medio o instrumento para proteger “los derechos fundamentales a la dignidad, a la vida, a la salud, al trabajo, a la educación, a la igualdad, a la paz y a la integridad étnica de la comunidad Wayúu”, que se estiman vulnerados en razón del proceso de liquidación de la

Concesión Salinas y del incumplimiento de dicho Acuerdo.

En la parte motiva del mencionado Acuerdo se expresa, en lo pertinente, lo siguiente:

“b. que la comunidad Wayúu asentada en el área adyacente a la explotación de sal marina en Manaure, le asiste un derecho fundamental de carácter histórico y anterior al mismo Estado, por ocupar la región desde tiempos inmemorables, donde ha desarrollado formas propias de vida, organización social y económica y de reproducción cultural”;

“c. que la comunidad Wayúu ha tenido una vinculación centenaria a la explotación de la sal y que continúa dicha vinculación a través de explotaciones familiares, trabajos independientes; recolección, transporte y laboreo en el IFI Concesión de Salinas, como trabajadores directos e indirectos”;

“d. que la producción industrial de sal ha traído beneficios y ventajas a los pobladores de la región, no obstante haber producido cambios y afectaciones ecológicas y del medio ambiente alterando formas consuetudinarias de producir y vivir de la comunidad Wayúu, y”

“e. que es importante solucionar los conflictos Comunidad-Empresa y aquellos relacionados con la explotación de la sal, propiciar las mejores condiciones de convivencia, trabajo, habitabilidad y paz social en la región y fortalecer el desarrollo etno-social de la comunidad Wayúu”.

En la parte dispositiva del acuerdo y con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo de la comunidad Wayúu, vinculado a la explotación de la sal, crear condiciones para la convivencia pacífica en la región y lograr el desarrollo social de la comunidad como etnia de especial significación dentro de la diversidad socio-cultural de la población nacional, se convino la creación del “Fondo de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad Wayúu de Manaure”, destinado a hacer efectivas las demandas de la comunidad en lo relativo a inversiones y obras de bienestar social, previamente concertadas, así como la constitución de una sociedad de economía mixta para la explotación de la sal con la participación de la comunidad.

Conforme al inciso 3o del artículo 86 de la Constitución Política “la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que

aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Es necesario determinar si en el presente caso existe un medio alternativo de defensa judicial idóneo y eficaz para obtener la protección de los derechos fundamentales que se estiman conculcados.

Podría pensarse, que cuando las autoridades peticionarias exigen el cumplimiento del acuerdo y formulan una serie de pretensiones consecuenciales vinculadas estrechamente a éste, plantean que a través de la tutela se proceda a la solución de una controversia de naturaleza contractual.

La solución de las controversias que surgen de un convenio o contrato puede lograrse extrajudicialmente acudiendo a cualquiera de los mecanismos previstos en el estatuto contractual, como son la conciliación, la amigable composición, la transacción, incluso la petición de revocación con respecto a actos administrativos contractuales, en los términos de los artículos 5o, 14, 16, 25-5, 27, 60, 68, 69, 70, 71 y 74.

Igualmente la solución de las referidas controversias puede obtenerse a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, bien sea acudiendo al proceso de ejecución con miras a obtener el cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato o promoviendo la correspondiente acción contractual con arreglo a las previsiones contenidas en el artículo 87 del C.C.A.

No existe en el caso concreto un medio alternativo de defensa judicial, porque ni la acción de ejecución ni la acción contractual para obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y la consecuencial responsabilidad, que serían formalmente las indicadas para lograr la satisfacción de los derechos derivados del mismo, se juzgan idóneas para amparar los derechos fundamentales, pues tales acciones tienen un contenido eminentemente patrimonial y en todo caso no fueron instituidas para la protección de tales derechos.

Se infiere de lo anterior, que no existen instrumentos procesales nítidos para lograr judicialmente el cumplimiento de las obligaciones consagradas en el Acuerdo del 27 de julio de 1991, porque muchas de las obligaciones establecidas se resuelven en la prestación de servicios públicos y otras están condicionadas a autorizaciones legales para materializarse, ya que suponen la apropiación de recursos oficiales, como las relacionadas con los aportes a

la constitución de la sociedad mixta para la explotación de la sal o la creación de un Fondo de Bienestar Social, y en esas circunstancias resultan inaplicables las fórmulas demasiado ortodoxas que el Código Contencioso Administrativo o el Estatuto de Contratación de los Organismos Estatales, consagran para exigir la respectiva responsabilidad contractual.

En el supuesto de que se pudiera acudir a una acción para lograr la ejecución del Convenio aludido, la decisión final, y en el entendido de que ella entrañara una decisión estimatoria de las pretensiones, sólo podría definirse probablemente después de muchos años, cuando lo crítico y conflictivo de la situación social que confronta la comunidad, reclama unas definiciones ágiles, porque de otro modo, es bien probable que la situación desemboque en la asunción de rumbos desesperados, o, peor aún, en la amenaza de la propia integridad étnica y cultural de la comunidad Wayúu.

La consideración de esas eventualidades, por remotas que parezcan, no pueden ser ajenas a las preocupaciones del Estado, ni esquivarse dentro del análisis de esta providencia.

La Constitución Política incorporó dentro de sus preocupaciones, el reconocimiento y defensa de las minorías étnicas, y de manera muy significativa, reservó en favor de las comunidades indígenas una serie de prerrogativas que garantizan la prevalencia de su integridad cultural, social y económica, su capacidad de autodeterminación administrativa y judicial, la consagración de sus resguardos como propiedad colectiva de carácter inalienable, y, de los territorios indígenas como entidades territoriales al lado de los municipios, los distritos y los propios departamentos (C.P. arts. 7, 171, 246, 286, 329, 330, etc.).

Hay que considerar adicionalmente, que el Estado a través de las entidades públicas intervinientes en la celebración del Acuerdo se comprometió a la realización de una serie de acciones tendientes a garantizar de manera concreta el derecho al trabajo de la comunidad Wayúu con la organización y funcionamiento de una empresa que se encargara de la explotación de la sal y, además, a adoptar las medidas necesarias para el desarrollo social y cultural de dicha comunidad. Por lo tanto, a juicio de la Sala, el compromiso asumido tiende a hacer efectivos derechos que se estiman fundamentales, no meramente programáticos, sino ciertos y reales, que se consideran medulares para la supervivencia y el desarrollo socio-cultural de la etnia Wayúu como grupo social que merece la especial protección del Estado en los términos de los artículos 1, 7 y 8 de la C.P. A esta solución llegó esta misma Sala en la

sentencia No. T-342 de fecha julio 27 de 1994 cuando ordenó proteger la diversidad étnica y cultural de la Tribu Nukak-Maku.

La efectividad de los aludidos derechos (art. 2 C.P.) contribuye además a hacer realidad el principio de igualdad (art. 13 C.P.) y la justicia material, porque en este caso el Estado en dicho Acuerdo se obligó a promover, con acciones concretas, las condiciones para lograr la igualdad material de una comunidad discriminada y marginada.

Llama la atención de la Sala la circunstancia de muy común ocurrencia en que el Estado para superar una emergencia derivada de un conflicto social con un grupo humano determinado, asume obligaciones a través de convenios con las partes en conflicto, que luego son incumplidos.

El incumplimiento de este tipo de obligaciones, resta credibilidad y legitimidad a la acción del Estado, frustra las aspiraciones legítimas de la comunidad, alienta las soluciones violentas a sus reclamaciones y, además, es contrario a la filosofía que emana del preámbulo de la Carta y al principio de la buena fe (art. 83 C.P.). El Estado Social de Derecho no sólo demanda de éste la proyección de estrategias para dar soluciones a las necesidades básicas de la comunidad en lo social y en lo económico, sino que exige acciones concretas para satisfacerlas; por lo tanto, la oferta o el compromiso estatal para atender en concreto dichas necesidades requiere ser traducido a la realidad, más aún cuando se trata de proteger o amparar derechos fundamentales.

El cumplimiento de esas obligaciones, en cuanto contribuyan a realizar efectivamente los derechos fundamentales, puede demandarse a través de la acción de tutela, no propiamente porque el respectivo convenio o acuerdo creé el derecho fundamental, pues éste ya aparece determinado en el ordenamiento constitucional, sino porque la unión de las voluntades -la estatal y la de la comunidad- se constituye en un instrumento de determinación, concreción y materialización del derecho, que le imprime un vigor adicional para su exigibilidad.

Con fundamento en las anteriores consideraciones se concederá la tutela impetrada para proteger los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la salud, a la educación y al desarrollo socio-cultural de la comunidad Wayúu bajo las siguientes condiciones:

Las entidades estatales comprometidas en la celebración del Convenio pueden optar entre

cumplirlo en todas sus partes, dado su carácter obligatorio, o bien, adoptar las medidas alternativas que sean necesarias para garantizar a la comunidad Wayúu sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación, al suministro de agua potable y su desarrollo social y cultural que le permitan a sus miembros disfrutar de una especial calidad de vida acorde con el medio en el cual habitan.

III. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional -Sala Segunda de Revisión- administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Revocar la sentencia de fecha 14 de julio de 1994, proferida por el Honorable Consejo de Estado -Sección Tercera-, mediante la cual se revocó a su vez la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que concedió la tutela impetrada.

SEGUNDO. Confirmar los ordinales segundo, tercero y cuarto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con fecha 10 de mayo de 1994.

Concédese a la comunidad Wayúu de Manaure la tutela de los derechos al trabajo, a la igualdad, a la salud, a la educación, al suministro de agua potable y al desarrollo social y cultural.

Para hacer efectiva dicha tutela las entidades estatales que suscribieron el Convenio de fecha julio 27 de 1991 podrán optar entre cumplirlo, o adoptar, en el término de noventa (90) días hábiles, las medidas alternativas que sean necesarias para garantizar a la comunidad Wayúu sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación, al suministro de agua potable y a su desarrollo social y cultural que le permitan a sus miembros disfrutar de una especial calidad de vida acorde con el medio en el cual habitan.

CUARTO. En razón de la determinación adoptada en el ordinal anterior, se revoca la decisión contenida en la providencia del 26 de mayo de 1994, mediante la cual el Tribunal

Administrativo de Cundinamarca aclaró y adicionó la sentencia proferida el día 12 de mayo del mismo año.

QUINTO. Para los efectos del caso, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El mercado de la sal y la liquidación del IFI-Concesión Salinas, D.N.P., p.9

2 Documento idem,