

Sentencia T-1085/03

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Norma en que se encuentra régimen de procedibilidad

La primera, contenida en el tercer inciso del artículo 86 Superior, mediante la cual el Constituyente determinó una de las características de la acción: la subsidiariedad. En este inciso se afirma: “Esta acción solo 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.” La segunda, muy similar a la anterior contenida en el numeral primero del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en donde se afirma que “La acción de tutela no procederá: 1º Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.” La tercera, contenida en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, en el que se indican algunas medidas provisionales que puede adoptar el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales, así: “Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la ejecución del acto concreto que lo amenace o vulnere.” Finalmente, la cuarta, contenida en el último inciso del artículo 8º del referido decreto, en donde se prescribe: “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Casos en que procede

La Corte concluye: (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de trámites administrativos o con la expedición de actos administrativos, puesto que existen otros mecanismos judiciales y no judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las

actuaciones administrativas, cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos, el juez de tutela tiene la competencia para suspender el trámite administrativo o la aplicación del acto administrativo (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991), mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

PERSONAL DOCENTE INDIGENA-Nombramiento en establecimientos educativos en resguardos indígenas

ACCION DE TUTELA FRENTE A MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Improcedencia por no existir perjuicio irremediable

La acción de tutela es improcedente, más aun cuando no se evidencia la posibilidad de que la comunidad Totarco Tamarindo sufra un perjuicio irremediable. En efecto, según los documentos allegados al expediente, del listado de docentes propuesto se puede inferir que los candidatos reunían los requisitos establecidos por la ley y cumplían el perfil exigido por las instituciones educativas para desempeñar las funciones, lo que permite a la Corte afirmar que al menos no se hace evidente una posible afectación de la adecuada prestación del servicio de educación indígena. Más aun si a lo anterior se le suma que los docentes propuestos lo fueron por las Asociaciones de cabildos indígenas del Tolima, lo que descarta la idea de que se trate de una decisión totalmente invasiva o extraña a los intereses indígenas.

Referencia: expediente T-767920

Acción de tutela instaurada por José Leal en calidad de Gobernador del Cabildo Indígena Totarco Tamarindo (Tolima) contra la Secretaría Departamental de Educación y Cultura del Tolima.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá D. C., trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara

Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ibagué, en primera y única instancia, dentro del expediente de tutela T-767920.

I. ANTECEDENTES.

El 27 de mayo de 2003, José Leal actuando en calidad de Gobernador y Representante legal del Cabildo Totarco Tamarindo con jurisdicción en el municipio de Coyaima, Departamento del Tolima, interpuso acción de tutela contra el Secretario Departamental de Educación y Cultura del Tolima, por considerar vulnerados los derechos de la comunidad indígena a la igualdad, a expresar el pensamiento y opinión, al debido proceso y a la consulta previa, entre otros.

Hechos y solicitud de amparo.

El día 22 de marzo de 2003, José Leal solicitó al Secretario Departamental de educación y cultura del Tolima que procediera a nombrar como docentes, en la escuela del resguardo Totarco Tamarindo, a Nelson Leal Luna, Ronal Jimmy Loaiza Cacaís y a Norma Constanza Ducura. Fundamentó su petición en que dos de las referidas personas habían adelantado procesos de formación como etnoeducadores en el referido resguardo y la otra, a pesar de no pertenecer al resguardo, había desempeñado labores como docente en otras escuelas. Indica que de no aceptarse este nombramiento la comunidad se vería perjudicada ante la inclusión de personas extrañas al resguardo, que no conocen el pueblo ni a las autoridades.

En el mismo escrito de petición, el Gobernador del Cabildo invoca el derecho a la consulta previa (Convenio 169 OIT, ley 21 de 1991) y algunas normas sobre etnoeducación (ley 115 de 1994) (fls 15 y 16).

El día 15 de abril de 2003, el aludido Secretario Departamental dio respuesta a la petición anterior en los siguientes términos: “En atención al derecho de petición de la referencia, en

donde plantea la vinculación de algunas personas como docentes, debo manifestarle que en una reunión conjunta realizada con las cuatro asociaciones indígenas y con la presencia de la Directora Jurídica del Departamento, Doctora María Constanza Aguja Zamora, se acordó que los candidatos indígenas para ser vinculados como docentes, deberían de presentarse mediante documento escrito firmado por las cuatro asociaciones y así evitar que cada resguardo pasara listado por separado. Este pacto se ha cumplido, permitiendo vincular docentes indígenas en aquellos municipios en donde las asociaciones hacen presencia.” (fl. 13)

Ante la insatisfacción generada con la respuesta de la Secretaría, el Gobernador del Cabildo Totarco Tamarindo interpuso acción de tutela. A su juicio, la Secretaría desconoció los términos del Convenio 169 de la OIT, que obliga a las autoridades estatales a consultar de manera previa con las comunidades indígenas las decisiones administrativas que puedan afectarlos. Indica que dicha consulta debe hacerse con las autoridades representativas y autónomas de las comunidades, que en el caso colombiano son los cabildos o las autoridades tradicionales, y no con las organizaciones o asociaciones de cabildos que solamente tienen el papel de asesoras, si las comunidades indígenas así las requieren (fl. 3)

Afirma que a pesar de que el Cabildo Totarco Tamarindo está afiliado a la Federación Indígena de Cabildos Autónomos del Tolima (FICAT) eso no indica que haya una cesión de la representación de los intereses del Cabildo, pues lo contrario implicaría “renunciar a nuestra autoridad, a nuestra jurisdicción territorial, a nuestras tradiciones usos y costumbres internas, a definir nuestras propias prioridades y a orientar con nuestra propia gente el proceso educativo y cultural” y continua “El gobierno no puede continuar prestándose al juego exclusionista de esas cuatro organizaciones que pretenden a la brava someternos en sus filas y con esos ‘acuerdos’ del secretario de educación, buscan consolidar una posición organizativa que no han logrado con nosotros. Rechazamos toda intromisión en nuestros procesos internos y afianzamos la decisión de acatar sólo nuestra propia autoridad: el Cabildo Indígena de Totarco Tamarindo” (fl. 6)

Finalmente, refiere cómo la actuación de la Secretaría desconoce el tenor literal de diversas disposiciones en materia de etnoeducación, entre las cuales se encuentran la del artículo 62 (selección de educadores) de la ley 115 de 1994, y las de los artículos 2 (principios de la etnoeducación), 10 (autoridades competentes de los grupos étnicos), 11 (criterios para la

designación de docentes) y 12 (prelación de personal escalafonado dentro del respectivo grupo étnico) del Decreto 804 de 1995, instrumento mediante el cual se reglamentó la etnoeducación.

Solicita, en consecuencia, que se amparen los derechos fundamentales de la comunidad indígena a la igualdad (art. 13 CP), a expresar el pensamiento y la opinión (art. 20 CP), al debido proceso y a la consulta previa (art. 29 CP), así como que se respete la educación indígena (arts. 67 y 68) y que se proteja el principio de la diversidad étnica y cultural (art. 7 CP).

Respuesta de la entidad demandada.

Para el Secretario de Educación no existe vulneración de derecho fundamental alguno a la comunidad indígena representada por el Gobernador del Cabildo Totarco Tamarindo.

Indica que mediante Decreto 1088 de 1993 se reguló lo relativo a las asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas. Que en el artículo 1 de dicho decreto se permite a los cabildos o autoridades tradicionales, conformar asociaciones, y que según el artículo 3º literal b del mismo, tales asociaciones tienen la facultad de “fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes.” (fl. 20)

Afirma que en atención a dicha norma se realizaron reuniones con representantes y delegados de las comunidades indígenas del Tolima con el fin de resolver la situación educativa del Departamento. En dichas reuniones se acordó que el déficit de docentes sería cubierto con los maestros disponibles hasta el momento, y que las autoridades departamentales celebrarían convenios interadministrativos con establecimientos educativos para la vinculación mediante contratación directa, bajo la condición de que las personas postuladas reunieran los requisitos y el perfil exigido según la institución educativa.

Señala que, en desarrollo de estos trámites, las asociaciones indígenas postularon algunos docentes, de los cuales sólo fueron nombrados aquellos que cumplían con los requisitos establecidos por la ley y que tuvieran el perfil exigido por la institución educativa. Al respecto, allega una copia del listado de docentes presentado por las asociaciones indígenas

y de la relación de docentes avalados con el fin de que fueran nombrados en el municipio de Coyaima (fls. 20, 21, 24 y 27 a 32).

Por último, indica que la acción de tutela no es procedente en este caso, ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial y la inexistencia de la amenaza de un perjuicio irremediable. (fl 21 y 22)

Decisión de instancia.

El 11 de junio de 2003 el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ibagué decidió negar el amparo de los derechos fundamentales de la Comunidad Indígena.

Consideró la juez que para el caso, la acción de tutela era improcedente, pues lo que el actor solicitaba era el cumplimiento de las leyes 21 de 1991 y 115 de 1994, y del decreto 804 de 1995, en relación con la selección y nombramiento de docentes, y era claro que según la Constitución, la acción de tutela no está concebida para la protección de derechos de rango legal o para obtener el cumplimiento directo de la ley o de los decretos.

Finalmente, consideró la juez que para obtener la protección de los derechos señalados el actor contaba con la vía contencioso administrativa, y en este caso, con la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada en la ley 393 de 1997.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial referida.

Presentación del caso

En el Departamento del Tolima se presentaron algunas vacantes en establecimientos educativos de varios resguardos indígenas. Ante esta situación, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento adelantó algunas reuniones con representantes de las cuatro

asociaciones de cabildos con jurisdicción en el departamento, con el fin de acordar los candidatos llamados a suplir las vacancias. Por la misma época, el Gobernador del Cabildo Totarco Tamarindo, con jurisdicción en el municipio de Coyaima, elevó una petición a la Secretaría de Educación solicitando que considerara los nombres de tres personas para efectos de los nombramientos. Indica en la petición que dos de ellas son comuneras del resguardo y que las tres están capacitadas para fungir como docentes en programas de etnoeducación, así mismo, invoca el derecho a que se le consulte de manera previa cualquier decisión que se fuera a tomar al respecto. La Secretaría de Educación le responde que el proceso de selección y nombramiento se había surtido con los representantes de las asociaciones de cabildos del Tolima, organismos mediante los cuales se tramitaría la proposición de candidatos.

Ante esta respuesta, el Gobernador del Cabildo Totarco Tamarindo considera vulnerados los derechos fundamentales de la comunidad que preside, al debido proceso (consulta previa), a la igualdad y al reconocimiento de su autonomía en relación con los asuntos que los afectan (etnoeducación). Para el Gobernador, las asociaciones de cabildos no representan a la comunidad sino que cumplen meras funciones de asesoría. Para la Secretaría, las asociaciones de cabildos sí son cuerpos representativos de las comunidades indígenas en asuntos relacionados con el nombramiento y la selección de docentes.

El juez de instancia consideró que los derechos invocados por el Gobernador del Cabildo eran derechos de rango legal, por lo tanto consideró que la acción de tutela no era el mecanismo judicial adecuado para perseguir su protección.

Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar (i) si la acción de tutela es procedente contra las actuaciones administrativas adelantadas por la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima enderezadas al nombramiento de docentes en establecimientos educativos ubicados en los resguardos indígenas, y (ii) de ser así, establecer si la conducta de dicha Secretaría en el sentido de adelantar los trámites administrativos para el nombramiento de docentes en el resguardo Totarco Tamarindo, de manera exclusiva con las asociaciones de cabildos, vulneró o no algún derecho fundamental de la Comunidad Indígena de Totarco Tamarindo.

Procedibilidad de la acción de tutela contra actuaciones administrativas enderezadas al

nombramiento de docentes en establecimientos educativos ubicados en resguardos indígenas.

El régimen de procedibilidad de la acción de tutela contra actuaciones administrativas en curso o contra actos administrativos definitivos está definido, principalmente, por cuatro disposiciones:

La primera, contenida en el tercer inciso del artículo 86 Superior, mediante la cual el Constituyente determinó una de las características de la acción: la subsidiariedad. En este inciso se afirma: “Esta acción solo 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.”

La segunda, muy similar a la anterior contenida en el numeral primero del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, en donde se afirma que “La acción de tutela no procederá: 1º Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

La tercera, contenida en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, en el que se indican algunas medidas provisionales que puede adoptar el juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales, así: “Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la ejecución del acto concreto que lo amenace o vulnere.”

Finalmente, la cuarta, contenida en el último inciso del artículo 8º del referido decreto, en donde se prescribe: “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”

De la presente regulación la Corte concluye: (i) que por regla general, la acción de tutela es

improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de trámites administrativos o con la expedición de actos administrativos, puesto que existen otros mecanismos judiciales y no judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas, cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos, el juez de tutela tiene la competencia para suspender el trámite administrativo o la aplicación del acto administrativo (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991), mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Del caso concreto.

En el presente asunto la Corte constata que existían, en el momento en que promovió la acción de tutela, mecanismos administrativos que permitían la defensa de los intereses de la comunidad indígena Totarco Tamarindo representada por el Gobernador del Cabildo. En efecto, del expediente se desprende que durante el trámite administrativo surtido por la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima, la comunidad indígena intervino, solicitando se tuvieran en cuenta, en el proceso de selección de los docentes, el nombre de algunas personas entre las cuales se encontraban dos comuneros de Totarco Tamarindo.

La existencia de estas actuaciones, independientemente de su contenido, de su adecuación con la legalidad o de la relación que exista entre las mismas y los intereses del Gobernador del Cabildo Totarco Tamarindo, permiten a la Corte establecer que el Cabildo estuvo enterado del procedimiento administrativo y que intervino en él, como representante de los intereses de la comunidad indígena. Otra cosa es que la respuesta otorgada por la Secretaría a los requerimientos del Cabildo no fuese satisfactoria a sus particulares propósitos, que se haya presentado una desavenencia respecto de la interpretación de las normas que regulan el trámite administrativo para el nombramiento de docentes en las comunidades indígenas o incluso que, eventualmente, la administración no haya sometido su conducta a las normas que regulan dicha actividad o haya extralimitado su función, situaciones que de presentarse darían lugar a que se iniciaran las acciones contencioso administrativas pertinentes.

De otro lado, en el expediente no consta que se haya nombrado docente alguno en los establecimientos educativos del resguardo indígena ubicado en el municipio de Coyaima. Sin

embargo, ello no obsta para que la Corte afirme que de haberse proferido algún acto administrativo en este sentido (nombramiento de los docentes), esté a salvo, en todo caso, la posibilidad de interponer en su contra, las respectivas acciones contenciosas, como serían, por ejemplo, las de nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho. Estas actuaciones tendrían lugar si el Gobernador del Cabildo Totarco Tamarindo o cualquiera persona de la comunidad considera que la actuación administrativa de la Secretaría de Educación desconoce, no sólo los derechos fundamentales de la comunidad al debido proceso, consulta previa, igualdad y autodeterminación, sino también aquellos derechos reconocidos en la ley a favor de las comunidades indígenas en materia de etnoeducación y de autogestión administrativa.

Por lo anterior, la Corte considera que en esta caso la acción de tutela es improcedente, más aun cuando no se evidencia la posibilidad de que la comunidad Totarco Tamarindo sufra un perjuicio irremediable. En efecto, según los documentos allegados al expediente, del listado de docentes propuesto se puede inferir que los candidatos reunían los requisitos establecidos por la ley y cumplían el perfil exigido por las instituciones educativas para desempeñar las funciones, lo que permite a la Corte afirmar que al menos no se hace evidente una posible afectación de la adecuada prestación del servicio de educación indígena. Más aun si a lo anterior se le suma que los docentes propuestos lo fueron por las Asociaciones de cabildos indígenas del Tolima, lo que descarta la idea de que se trate de una decisión totalmente invasiva o extraña a los intereses indígenas.

Considera entonces la Sala que, a pesar de que el punto importa un interés constitucional, no le corresponde a la Corte, para este específico caso, definir cuál es el alcance concreto del Convenio 169 de la OIT en lo relativo al derecho de consulta previa de las autoridades indígenas tratándose de decisiones administrativas relacionadas con el nombramiento de docentes. Por otro lado, tampoco le corresponde establecer si la Federación Indígena de Cabildos Autónomos del Tolima (FICAT) asociación a la que se encuentra afiliada el Cabildo Totarco Tamarindo, tiene o no la representación efectiva de los intereses de la comunidad indígena, o establecer qué tipo de facultades o de competencias detenta dicha asociación, o si en este caso podía o no fungir como interlocutor válido del Departamento en la gestión administrativa en materia de educación. En el presente caso, estos asuntos escapan a la competencia del juez de tutela y bien podrían ser objeto de valoración detallada por parte del juez administrativo.

En conclusión, la Corte considera que la presente acción de tutela debió declararse improcedente, como se declarará en la parte resolutive de esta sentencia, toda vez que existían para el caso otros mecanismos de defensa judicial y no se vislumbró la amenaza de que los intereses de la comunidad Totarco Tamarindo sufriesen un perjuicio irremediable.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo colombiano y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Primero.- Revocar la decisión del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ibagué en el sentido de negar la tutela de los derechos fundamentales de la Comunidad Totarco Tamarindo, y en su lugar, declarar improcedente la acción de tutela instaurada por José Leal contra la Secretaría de Educación y Cultura del Tolima, pues existían para el caso otros mecanismos de defensa y no se vislumbró la amenaza de que los intereses de la comunidad Totarco Tamarindo sufriesen un perjuicio irremediable.

Segundo.- Librar las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)