

Sentencia T-342/12

PROTECCION ESPECIAL A POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA IGUALDAD-Protección constitucional reforzada a población desplazada

POBLACION DESPLAZADA Y PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD-Sujetos de especial protección

ACCION DE TUTELA-Cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad para su procedencia

ACCION DE TUTELA Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Procedencia cuando no exista otro medio de defensa judicial

ACCION DE TUTELA Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Tiempo razonable evaluado por el juez/ACCION DE TUTELA Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Procedencia excepcional cuando se encuentra justificada la demora de interposición

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN DESPLAZAMIENTO FORZADO-Aplicación agrava su difícil situación personal

ACCION DE TUTELA DE PERSONA DESPLAZADA-Procedencia por su condición de sujeto de especial protección y estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE DESPLAZADA CONTRA SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL-Procedencia por haberse reconocido situación de desplazamiento posterior a expedición de acto administrativo de destitución por abandono de cargo

ACCION DE TUTELA DE DOCENTE DESPLAZADA CONTRA SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL-Expedición de nuevo acto administrativo que decida sobre destitución por abandono del cargo

Referencia: expediente T- 3.356.117

Acción de Tutela instaurada por Maritza Orobio Cundumí contra la Gobernación y la Secretaría de Educación Departamental de Nariño.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil doce (2012)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, -quien la preside- Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, el 31 de octubre de 2011, en el proceso de tutela promovido por la señora Maritza Orobio Cundumí contra la Gobernación y la Secretaría de Educación Departamental de Nariño.

1. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD

La señora Maritza Orobio Cundumí presenta acción de tutela contra la Gobernación de Nariño - Secretaría de educación, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo y a la vida. En consecuencia, pide al juez de tutela ordenar a la entidad accionada su reintegro, el pago de salarios dejados de percibir desde su destitución y su reubicación a un lugar en donde no corra peligro su vida.

1. HECHOS

1. Mediante Decreto 068 del 20 de junio de 2001, la accionante fue nombrada como docente del Centro Educativo de Las Cejas del Municipio de Santa Bárbara de Iscuande, Nariño.

1. Afirmó que desde el mes de diciembre del año 2004, empezó a recibir amenazas de muerte por parte del grupo guerrillero ELN.

1. Aseveró que ante esta situación se desplazó a la ciudad de Palmira en abril de 2005 y mediante escrito del 25 de mayo del mismo año solicitó al Comité de Docentes Amenazados y Desplazados su reubicación a esta ciudad.

1. La accionante no recibió respuesta a su solicitud, pero por temor a su seguridad y la de sus hijas, decidió permanecer en Palmira en casa de su abuela.

1. Mediante Acta 042 del 25 de enero de 2007, el Comité Especial de Docentes Amenazados o Desplazados de Nariño determinó no recomendar su reubicación por razones de seguridad.

1. Posteriormente, en oficio No. 1877 del 22 de octubre de 2008, la coordinadora de la oficina de nómina dispuso el cierre de cuenta de la docente.

1. Por requerimiento 68903 del 22 de mayo de 2009, el rector de la I.E. Politécnica Santa Bárbara del Municipio de Santa Bárbara de Iscuande, se constató que la docente implicada no se encuentra laborando en el municipio desde hace varios meses y solicitó a esta Secretaría resolver este problema.

1. Por requerimiento 70660 del 5 de junio de 2009, el alcalde del Municipio de Santa Bárbara de Iscuande informó que la docente implicada no se encuentra laborando en el municipio desde hace más de 4 años, sin que la Alcaldía tenga conocimiento de la implicada.

1. El día 16 de junio de 2009, mediante Decreto 479 de 2009, atendiendo a las políticas de Reorganización Educativa trazadas por el departamento, el gobernador del Departamento de Nariño reubicó a la señora Orobio Cundumí, para ejercer el mismo cargo en el Centro Educativo de Turbio Botadero, ubicado también en el Municipio de Santa Bárbara de Iscuande, Nariño.¹

1. El 3 de julio de 2009, la accionante presentó derecho de petición ante la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, solicitando la modificación del Decreto 479 de 2009, por medio del cual fue reubicada y nombrada como docente del Centro Educativo Turbio Botadero en el Municipio de Santa Bárbara, y en su lugar gestionar la suscripción de un

convenio interadministrativo para permitir su reubicación al Municipio de Palmira.²

2. Mediante escrito del 21 de julio de 2009, la Secretaría de Educación Departamental de Nariño dio respuesta al derecho de petición estableciendo que "(...) no es procedente acceder a su solicitud de gestionar convenio interadministrativo para su traslado al Municipio de Palmira (Valle) y conceder licencia no remunerada, dado que antes de abandonar su labor docente desde el año 2005, usted debió adelantar las diligencias ante el Comité de docentes amenazados y desplazados del Departamento de Nariño, quien de conformidad con la normatividad vigente, es el encargado de evaluar la gravedad de las amenazas de conformidad con las pruebas aportadas."³

1. Ante los anteriores hechos, y teniendo en cuenta que Acción Social determinó que la docente no se encuentra inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada, el Gobernador del Departamento de Nariño expidió el Decreto 172 del 11 de marzo de 2010, a través del cual implementó el procedimiento de declaración de vacancia por abandono del cargo de docente, y decidió retirar a la señora Orobio Cundumí por abandono de su cargo.⁴

1. Contra esta decisión la accionante presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación, por considerar que tal acto administrativo la destituía de un cargo para el cual no estaba nombrada actualmente, lo que hace que el mismo tenga una falsa motivación.⁵ Este recurso fue negado por haberse presentado en forma extemporánea.⁶

1. Posteriormente, la señora Orobio Cundumí presentó acción de tutela contra Acción Social para que le fueran reconocidos sus derechos a la vida digna y al debido proceso y, en consecuencia, se ordenara a la entidad inscribirla en el RUPD por haberse visto obligada a salir del Municipio de Santa Bárbara de Iscuande debido a las amenazas de las que fue víctima. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali, mediante providencia del 29 de noviembre de 2010, negó el amparo. En segunda instancia, el Tribunal Contencioso

Administrativo del Valle del Cauca resolvió la impugnación en sentencia del 28 de enero de 2011, mediante la cual se concedió el amparo y se ordenó a Acción Social inscribir a la accionante y a su familia en el RUPD.

1. El día 12 de octubre de 2011, un año y cinco meses después de haberse proferido la última decisión de la Gobernación de Nariño, la señora Orobio Cundumí presentó acción de tutela.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, la admitió y ordenó vincular en calidad de autoridades accionadas a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño y a la Gobernación de Nariño.

1. Contestación de la Secretaría de Educación Departamental y de la Gobernación de Nariño

La Secretaria de Educación Departamental de Nariño, en representación de la Secretaría de Educación y de la Gobernación de Nariño, dio repuesta al escrito de tutela solicitando que se declare la improcedencia de la acción.

Expuso que en este caso no se cumple el requisito de la subsidiariedad para que proceda la acción de tutela, ya que la accionante omitió acudir a los mecanismos legales existentes para la protección de sus derechos: (i) En primer lugar, la señora Orobio Cundumí nunca desató los procedimientos establecidos para obtener las prerrogativas legales que el ordenamiento jurídico otorga a las personas en esa situación, y decidió abandonar el servicio sin consulta ni autorización; (ii) En segundo lugar, sostuvo que el desarrollo de la actuación administrativa tendiente a declarar la vacancia del cargo, se dio respetando el debido proceso administrativo; (iii) En tercer lugar, estableció que contra la decisión que declaró la vacancia del cargo, la accionante presentó recurso de reposición extemporáneo.

Por otra parte, señaló que se quebrantó el principio de inmediatez, porque se presentó la tutela habiendo dejado transcurrir “(...) un plazo exagerado, desde la ocurrencia de las presuntas amenazas, vale decir el mes de diciembre de 2004. No es de recibo por consiguiente, que una vez transcurrido [sic] casi siete (07) años, en que de forma desmesurada considera en peligro su integridad personal pretenda controvertir a través de este mecanismo de protección la omisión de interponer las acciones necesarias para obtener decisiones favorables de parte del Estado (...)”

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Decisión de única instancia

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, en sentencia del 31 de octubre de 2011, negó el amparo de tutela por considerar que la accionante pretende que se protejan sus derechos al trabajo y a la vida, y por tanto “(...) que se reintegre al cargo de docente del cual fue desvinculada mediante decreto 198 de marzo 11 de 2010, y concentrándonos exactamente en la fecha de este acto administrativo del cual solo hasta el mes de octubre de 2011 se quiere hacer valer por medio de este mecanismo el inconformismo, es decir, 19 meses después, más de año y medio, perdiéndose entonces el principio de inmediatez, característica principal de la acción de tutela para su procedencia.”

En este sentido, el juez de tutela consideró que por haber pasado tanto tiempo desde que la señora Orobio Cundumí fue apartada del cargo de docente -marzo 11 de 2010- y la fecha de presentación de esta acción -octubre 14 de 2011- la tutela es improcedente.

Por otra parte, estableció que en este caso no se cumple la subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la tutela, por cuanto la accionante tuvo otros mecanismos judiciales a su alcance para lograr su reintegro, como son el recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el acto administrativo que la separó de su cargo.

1. PRUEBAS

1. Copia del escrito del 25 de mayo de 2005 mediante el cual la accionante solicitó al Comité de Docentes Amenazados y Desplazados su reubicación a Palmira. Sin sello de recibido.7

1. Copia del Decreto 479 del 16 de junio de 2009, mediante el cual, atendiendo a las políticas de Reorganización Educativa trazadas por el departamento, el gobernador del Departamento de Nariño reubicó a la señora Orobio Cundumí, para ejercer el mismo cargo en el Centro Educativo de Turbio Botadero, ubicado también en el Municipio de Santa Bárbara de Iscuande, Nariño.8

1. Copia del derecho de petición presentado el 3 de julio de 2009 por la accionante ante la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, mediante la cual se solicitó la modificación del Decreto 479 de 2009, para permitir su reubicación al Municipio de Palmira.9

1. Copia del escrito del 21 de julio de 2009, mediante el cual la Secretaría de Educación Departamental de Nariño dio respuesta al derecho de petición negando la anterior solicitud.10

1. Copia del recurso de reposición presentado por la accionante contra el Decreto 172 de 2010.12

2. Copia del decreto a través del cual se niega la procedencia del recurso por haberse

presentado de forma extemporánea.13

1. Copia de la sentencia de tutela del 28 de enero de 2011, a través de la cual, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca ordenó a Acción Social inscribir a la accionante y a su familia en el RUPD. (Fls. 19 - 30)14

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

1. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional determinar si a través del Decreto 172 del 11 de marzo de 2010, la Secretaría de Educación Departamental de Nariño vulneró los derechos fundamentales a la vida y al trabajo de la señora Maritza Orobio Cundumí, al efectuar su retiro por abandono del cargo, negando además la posibilidad de ser reubicada a un lugar seguro para su familia.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, recordará la jurisprudencia constitucional sobre la protección especial a la población desplazada, y segundo, reiterará su jurisprudencia sobre los principios de subsidiariedad e inmediatez, necesarios para que proceda la acción de tutela y su interpretación especial cuando se trata de población desplazada. Posteriormente, se aplicarán los criterios señalados al caso concreto

1. Protección especial a la población desplazada. Reiteración de Jurisprudencia.

Partiendo del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, la Corte Constitucional ha establecido que la población desplazada goza de una protección constitucional reforzada.

En este sentido, se ha reconocido a las personas en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección, ya que por sus particulares condiciones físicas, psíquicas, económicas y sociales, requieren de un amparo reforzado por parte del Estado de manera que puedan lograr la satisfacción de sus fines en igualdad de condiciones frente a los demás sujetos.¹⁵

El hecho de ser considerados sujetos de especial protección constitucional implica para el Estado distintas obligaciones, entre las que se encuentra el deber de aplicar, conforme al principio de favorabilidad, las normas sustanciales y procedimentales en los casos en que corresponda. Al respecto, señaló la Sentencia T-665 de 2010¹⁶:

“En la jurisprudencia de esta Corte, esto ha significado principalmente la adopción de cuatro tipos de reglas. Primero, unas referidas a la disminución del rigor probatorio exigido a la persona en condición de desplazamiento y, en algunos casos, la inversión de la carga probatoria en aplicación del principio de buena fe¹⁷. Segundo, la morigeración del análisis del principio de inmediatez en las acciones de tutela presentadas por las personas en condición de desplazamiento tiempo después de ocurrido el hecho que generó la violación alegada¹⁸.

Para la Corte, en tercer lugar, la acción de tutela debe ser considerada como el mecanismo más idóneo y eficaz para que la persona en condición de desplazamiento obtenga la protección de los derechos vulnerados como consecuencia directa del fenómeno del desplazamiento forzado, tales como el derecho a la vida, la salud, y el derecho a acceder a una vivienda digna¹⁹. Y, finalmente, la interpretación de las normas en materia de desplazamiento forzado debe observar los siguientes principios:

“i) las normas de derecho internacional que hacen parte de bloque de constitucionalidad, a

saber: a) el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949²⁰ y b) los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas²¹; ii) el principio de buena fe²²; iii) el principio de favorabilidad y confianza legítima²³ y, iv) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.²⁴²⁵

En suma, el análisis del juez constitucional debe tener en cuenta la condición del sujeto que instaura la acción de tutela y, concretamente, si hace parte de la población desplazada, debe adoptar una perspectiva de análisis que incluya las obligaciones que ha adquirido el Estado y la administración de justicia frente a los sujetos de especial protección constitucional, de modo que se haga efectivo en la práctica el principio de igualdad distintivo del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991.”

1. Cumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela.

La acción de tutela es un mecanismo de protección de derechos fundamentales cuyas características y condiciones son definidas por la misma Carta Política. Dentro de estos requisitos se encuentran la subsidiariedad y la inmediatez.

De acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación²⁶, la tutela tiene un carácter subsidiario porque existe la necesidad de que en cada caso concreto se acredite que el afectado no cuenta con otro mecanismo de protección de sus derechos o que, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, “(...) dicho instrumento pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional y transitoria.”²⁷

La tutela debe obedecer también al principio de la inmediatez, lo que quiere decir que existe la necesidad de que la acción sea promovida dentro un término razonable, puesto que es un mecanismo que opera de manera urgente, rápida y eficaz para proteger el derecho fundamental que ha sido violentado o que se encuentra amenazado.²⁸

1. Del requisito de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad está consagrado en el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución, que establece que “Esta acción 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”.

En este orden de ideas, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten más eficaces para la protección reclamada, se debe recurrir a ellos antes de pretender el amparo por vía de tutela, razón por la cual esta acción no puede desplazar los mecanismos específicos de defensa previstos en la correspondiente regulación común.²⁹

Por tanto, cuando una persona acude a la administración de justicia en aras de buscar la protección de sus derechos, no puede desconocer las etapas procesales contempladas en el ordenamiento jurídico para el caso específico.³⁰ Lo anterior por cuanto la tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales o adopte decisiones paralelas a la del funcionario que está conociendo de un determinado asunto radicado bajo su responsabilidad.

En consecuencia, ha entendido esta Corporación que “(...) de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo.”³¹

1. Del requisito de inmediatez

Sobre este principio, en múltiples decisiones la Corte Constitucional ha sostenido que, si bien la Constitución no prevé un término de caducidad para la acción de tutela, ésta debe impetrarse dentro de un plazo compatible con la finalidad de protección inmediata que le ha dado el artículo 86.

Por consiguiente, la tutela resulta improcedente cuando la acción se interpone habiendo

transcurrido un lapso extenso desde la fecha en que sucedieron los hechos, o desde que viene presentándose el hecho vulnerador de sus derechos fundamentales.³²

Al respecto, en Sentencia SU-961 de 199933, la Corte señaló que, aunque la Constitución Política establece que la acción de tutela no tiene término de caducidad, “(...) el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.”

En este sentido, corresponde al juez evaluar dentro de qué tiempo es razonable ejercer la acción de tutela en cada caso concreto, y valorar las circunstancias por las cuales el solicitante se ha demorado para interponer la acción, de acuerdo con los hechos de que se trate. Así, de manera excepcional, la tutela ha procedido en algunos casos en los que se ha interpuesto tardíamente, cuando el servidor judicial encuentra justificada la demora.³⁴

De ahí que en Sentencia T-313 de 200535 esta Corporación haya sostenido que la inmediatez es un requisito material que hace parte del estudio de fondo por parte del juez constitucional, quien, sopesadas las circunstancias específicas del caso bajo examen, puede concluir que “(...) a pesar de existir un periodo considerable entre la ocurrencia del hecho y la interposición de la acción, se encuentren otras razones materiales, generalmente relacionadas con la imposibilidad física de acceso a los mecanismos ordinarios, que desvirtúan la exigencia de la inmediatez.”

1. La interpretación de los principios de subsidiariedad e inmediatez cuando se trata de población desplazada

Frente a la aplicación del principio de inmediatez en el caso del desplazamiento forzado, esta Corporación ha señalado que la desprotección y vulnerabilidad de las personas desplazadas, agravan su ya difícil situación personal, cuando los factores de su desplazamiento persisten en el tiempo, ya sea por omisión del Estado en entrar a protegerlos, o porque su intervención, además de tardía o incompleta, no resuelve de fondo su precaria realidad social y económica.

Partiendo de este supuesto se ha considerado que la acción de tutela es el mecanismo judicial apropiado para la protección inmediata de los derechos conculcados a las personas desplazadas, dando en consecuencia una interpretación distinta del principio de inmediatez, cuando se trata de estos sujetos de especial protección constitucional.³⁶

Por esta razón, ha entendido la Corte que, cuando el juez constitucional analiza la procedencia de la acción de tutela que ha sido presentada por una persona desplazada, los criterios para determinar la viabilidad del presupuesto de la inmediatez se flexibilizan. Esto ocurre porque, "(...) la población desplazada es objeto de múltiples amenazas a sus derechos fundamentales, las cuales ocurren en distintos momentos, situación que, en muchas ocasiones, imposibilita establecer con precisión el instante desde cuando se inició la violación de los mismos. Sin embargo, ello no impide constatar la continuidad y la persistencia en el tiempo de la afectación de los derechos, por ello, como quedó dicho, se permite una aplicación flexible del principio de inmediatez de cara a la procedibilidad de la acción de tutela."³⁷

En este orden de ideas, en vista de su especial condición de vulnerabilidad, indefensión y por el estado de debilidad manifiesta en el que se encuentran, aún están legitimados para reclamar una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas.

Bajo este supuesto, la Corte Constitucional ha sido menos estricta al aplicar el principio de la inmediatez cuando "(...) se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual."³⁸

En consecuencia, ante las solicitudes de amparo promovidas por las personas en condición de desplazamiento, el juez de tutela debe analizar el principio de inmediatez valorando de manera especial la situación individual de quien siendo desplazado, reclama la protección de sus derechos fundamentales, los cuales vienen siendo conculcados de manera continua, circunstancia que deberá ser igualmente verificada.³⁹

Por otro lado, la Corte se ha pronunciado sobre el requisito de la subsidiariedad, frente a la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la

población desplazada.⁴⁰ Entiende la Sala que la acción de tutela se constituye en el mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a que los desplazados son reconocidos como sujetos de especial protección, por la condición de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran.⁴¹

Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2002, señaló:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.” (Subrayado fuera del texto)

En síntesis, la jurisprudencia constitucional⁴² ha establecido que, es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada dada la urgencia de la protección que ellos requieren que sólo, puede ser provista de manera eficaz a través del amparo constitucional.

1. CASO CONCRETO

1. Consideraciones sobre el cumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez en el caso estudiado

Si se analiza el principio de la inmediatez como requisito para la procedencia de la acción de tutela y su aplicabilidad al caso concreto, se observa que el Decreto 172, proferido por la Secretaría de Educación de Nariño, a través del cual se decidió retirar a la señora Orobio Cundumí por abandono del cargo de docente, fue expedido el 11 de marzo de 2010. Por otra parte, la acción de tutela fue presentada por la accionante el 14 de octubre de 2011, esto es,

un año y cinco meses después del acto administrativo que la apartó de su cargo.

Sin embargo, tal como se expuso en las consideraciones de esta decisión, corresponde al juez de tutela efectuar el estudio sobre el cumplimiento de este requisito, teniendo en cuenta que cuando se trata de una persona que ha sido desplazada, por ser ésta víctima de una vulneración continua de sus derechos fundamentales, su especial situación justifica la demora en acudir a la jurisdicción constitucional para que los mismos sean protegidos.

En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que dentro de un proceso de tutela distinto al que se estudia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 28 de enero de 2011, decidió amparar los derechos de la señora Orobio Cundumí y ordenó su inscripción en el RUPD.

Este nuevo hecho permite concluir que, aunque la accionante no explica en el escrito de tutela por qué razón se dio la falta de inmediatez en su interposición, es claro que por tratarse de una mujer en situación de desplazamiento, el requisito de la inmediatez es visto de forma distinta. En consecuencia, para el caso que se analiza, siendo la accionante un sujeto de especial protección constitucional, puede resultar desproporcionado exigir que tardara menos tiempo para presentar la acción de tutela.

Por otra parte, frente al incumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela alegado por el juez de instancia para negar el amparo, se hace evidente que la accionante tuvo a su disposición varios mecanismos ordinarios para contradecir el decreto que la declaró insubsistente por abandono del cargo. Se observa que la accionante presentó recurso de reposición contra tal acto administrativo de forma extemporánea, dejando así pasar la oportunidad que da la ley para controvertir la decisión que hoy estima transgresora de sus derechos fundamentales.

Asimismo, de los hechos se evidencia que la señora Orobio Cundumí omitió interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el referido acto administrativo, situación que genera dudas frente a la procedencia de esta acción ante el requisito de subsidiariedad en el caso que se analiza.

Sin embargo, con posterioridad a las oportunidades que la accionante dejó pasar para ejercer dichos mecanismos, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca reconoció su

situación de desplazamiento y ordenó que fuera registrada en el RUPD.

Este nuevo hecho da una perspectiva distinta al principio de subsidiariedad en el caso que se analiza. Lo anterior, por cuanto habiendo sido reconocida la accionante como un sujeto de especial protección constitucional, el requisito de haber agotado todos los medios judiciales de defensa antes de acudir a la tutela, se desdibuja.

Por tanto, se debe reconocer que al haber sido inscrita en el RUPD, la accionante forma parte de ese grupo especialmente protegido por la Constitución a la luz del artículo 13. En este orden de ideas, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la tutela resulta ser un mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en estado de indefensión, por lo que se debe declarar su procedencia frente a este caso específico.

1. La procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de los desplazados

Ahora bien, aunque la tutela resulta procedente en el caso objeto de análisis, se debe determinar si es posible conceder el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y a la vida, que la señora Orobio Cundumí considera vulnerados por la Secretaría de Educación de Nariño al haber proferido el Decreto 142 de 2010, que la destituyó de su cargo. Además, se deberá establecer si en este caso la pretensión de la accionante puede ser concedida.

Si se estudia el decreto controvertido, se evidencia que el mismo fue proferido con observancia del debido proceso administrativo, fundándose en distintos hechos que llevaron a concluir que la señora Orobio Cundumí debía ser destituida de su cargo por abandono del mismo.

Ahora bien, para resolver el problema jurídico expuesto, es preciso señalar que uno de los hechos que motivó la decisión mencionada radica en que, cuando la Gobernación consultó a Acción Social para determinar si la demandante tenía la calidad de desplazada, se informó que la misma no se encontraba inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada.

No obstante, con posterioridad a la expedición del acto administrativo, a través de sentencia

de tutela de segunda instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca decidió proteger los derechos fundamentales de la accionante a la vida digna y al debido proceso. Lo anterior por cuanto, estando probado que la señora Orobio Cundumí había migrado de su lugar de origen en abril del año 2005 por amenazas provenientes del grupo guerrillero ELN, Acción Social se negaba a inscribirla en el RUPD.

En este orden de ideas, sostuvo el juez de instancia que "(...) es evidente que la entidad accionada al persistir en la negación de la inscripción en el RUPD de la accionada [sic] y a su grupo familiar les está desconociendo el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas, dada la condición de desplazados y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran puesto que el hogar esta [sic] conformado por menores y una persona de la tercera edad."43

En atención a lo anterior el Tribunal decidió:

"1. REVOCAR LA SENTENCIA No. 212 del 29 de noviembre de 2010, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cali- Valle, conforme a lo expuesto y AMPARAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al debido proceso de la señora MARITZA OROBIO CUNDUMI y de su grupo familiar.

2. COMO CONSECUENCIA ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Corporación Internacional -Acción Social- inscribir a la señora MARITZA OROBIO CUNDUMI y a su grupo familiar en el Registro Único de la Población Desplazada - RUPD, en el término de cuarenta y ocho (48) siguientes [sic] a la notificación de la presente providencia y, les otorgue las ayudas humanitarias a que tengan derecho de acuerdo con los programas establecidos por el gobierno nacional, de conformidad con lo expuesto."

Por consiguiente, al observarse que con posterioridad al acto administrativo controvertido, una sentencia de tutela reconoció a la accionante como desplazada, y por tanto como sujeto de especial protección constitucional, el argumento que sirvió de sustento para expedir la decisión, ha perdido sentido.

Observa la Sala que sólo hasta el momento de la presentación de esta acción de tutela la Secretaría de Educación Departamental de Nariño tuvo conocimiento de tal situación. Por este motivo, la tutela procederá frente a la protección de la accionante como sujeto de

especial protección como parte de la población desplazada.

Ahora bien, teniendo en cuenta que con posterioridad al decreto que declaró la destitución se profirió una sentencia de tutela en la que se reconoció a la accionante como desplazada, y que el mencionado decreto basó su argumentación en considerar que la accionante no figuraba como desplazada en el Registro Único de la Población Desplazada, en este caso la tutela procederá para ordenar a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño proferir un nuevo acto administrativo, por ser la accionante un sujeto de especial protección constitucional.

En este sentido, la entidad accionada deberá valorar nuevamente las pruebas obtenidas en el procedimiento administrativo dentro del cual se decidió declarar la destitución de la accionante por abandono del cargo, y tomar una nueva decisión, teniendo en cuenta la sentencia de tutela proferida el 28 de octubre de 2011 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

En consecuencia, la Sala, concederá la protección especial de los derechos de la señora Maritza Orobio Cundumí, como sujeto de especial protección constitucional, por tratarse de una mujer desplazada. Por consiguiente, ordenará a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, que dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión, teniendo en cuenta que la accionante ha sido reconocida como desplazada, y resuelva si la señora Orobio Cundumí debe ser destituida o no de su cargo por abandono del mismo.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión adoptada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, el 31 de octubre de 2011, dentro del trámite de la acción de tutela promovido por la señora Maritza Orobio Cundumí contra la Gobernación y la Secretaría Departamental de

Educación de Nariño, y en su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales al trabajo y a la vida.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, tome una nueva decisión sobre la vinculación, desvinculación o traslado de la señora Maritza Orobio Cundumí, teniendo en cuenta la sentencia de tutela proferida el 28 de octubre de 2011 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual la accionante fue reconocida como desplazada.

TERCERO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

HURBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA T-342/12

Referencia: Expediente T-3.356.117

Acción de tutela instaurada por Maritza Orobio Cundumí contra la Gobernación y la Secretaría de Educación Departamental de Nariño.

Magistrado Ponente:

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Con el acostumbrado respeto, me permito presentar el siguiente salvamento de voto a la sentencia T-342 de 2012, por las razones que expongo a continuación.

1.- En la sentencia de la referencia, la Sala Séptima revisó los fallos proferidos dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora Maritza Orobio Cundumí, quien estuvo nombrada como profesora en el Centro Educativo de Las Cejas en el municipio de Iscuandé (Nariño) y debido a que recibió amenazas de muerte por parte del ELN, se desplazó a Palmira en el año 2005. Por este hecho, la accionante solicitó al Comité de Docentes Amenazados y Desplazados su traslado, el cual, no obstante, fue negado en 2007. Pese a lo anterior, la accionante no se reincorporó a sus funciones.

2.- En junio de 2009 el gobernador del departamento de Nariño reubicó a la peticionaria en el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño), ante lo cual la accionante solicitó su reubicación en Palmira (Valle), recibiendo, asimismo, respuesta negativa. La señora Orobio Cundumí decidió no posesionarse, por lo cual su cargo fue declarado vacante, en consideración a que no se encontraba inscrita en el RUPD.

3.- La señora Orobio Cundumí solicitó su inscripción en el RUPD, la cual fue negada por Acción Social. Por ello presentó acción de tutela, y obtuvo el registro. A su vez, interpuso los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo que declaró la vacancia de su cargo, los cuales fueron negados por haber sido presentados de manera extemporánea.

Un año y cinco meses después de la última decisión de la Gobernación de Nariño, la accionante interpuso acción de tutela contra la decisión que declaró el abandono del cargo y le negó la posibilidad de un traslado laboral.

4.- En sentencia de única instancia se declaró improcedente el amparo, por no cumplirse el requisito de subsidiariedad. En sede de revisión, mediante la sentencia de la referencia, la Sala Séptima revocó la decisión, tuteló los derechos de la accionante y, en consecuencia, ordenó a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño tomar una nueva decisión sobre la vinculación, desvinculación o traslado de la accionante, habida consideración de su reconocimiento como desplazada.

No comparto, sin embargo, la decisión tomada, por considerar que el amparo solicitado no cumple los requisitos de subsidiariedad e inmediatez que debe cumplir la acción de tutela, por las razones que paso a exponer:

* El requisito de subsidiariedad

5.- De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela procede solamente “cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que uno de los presupuestos para la procedencia de la acción es la “subsidiariedad”, esto es, que la acción se invoque cuando no exista otro mecanismo de defensa disponible que sea idóneo y eficaz, no pretenda remplazar las alternativas diseñadas por el legislador como medios ordinarios de defensa, no se intente para abrir una instancia más dentro del proceso y no se utilice para solucionar errores de las partes o reabrir términos vencidos.

6.- En el caso objeto de estudio, la accionante presentó de manera extemporánea los recursos de la vía gubernativa contra el decreto que ordenó la vacancia de su cargo, de modo que, se puede concluir que contaba con mecanismos ordinarios de defensa, los cuales conocía pero no interpuso en tiempo. Al respecto “la Corte ha sostenido que la acción de tutela es improcedente cuando, con ella, se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional,

no fueron utilizados a su debido tiempo”(negrilla fuera de texto)44.

Por lo anterior, a mi juicio, la acción de tutela debía haberse declarado improcedente, pues la accionante no ejerció los mecanismos contemplados en la ley oportunamente y buscó mediante acción de tutela subsanar su desatención al proceso.

* El requisito de inmediatez

7.- Sobre el principio de inmediatez en las acciones de tutela, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que, de manera general, la ausencia de un término de caducidad implica que el juez no puede rechazar las acciones de plano, por el solo hecho del paso del tiempo. En todo caso, éste es un dato que el juez debe tomar en consideración para establecer si la protección se requiere con prontitud. De este modo “en algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso”45.

En este sentido, la jurisprudencia ha establecido criterios, que si bien no son taxativos, señalan en qué eventos, el paso del tiempo no puede entenderse como el desconocimiento del principio de inmediatez. Al respecto, en sentencia T-860 de 2011, la Corte identificó como uno de ellos “[l]a existencia de razones válidas para la inactividad, como podría ser, por ejemplo, la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para interponer la tutela en un término razonable, la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas, entre otras”.

8.- En el presente caso, la accionante interpuso la acción de tutela un año y 5 meses después de la última decisión de la Gobernación de Nariño. A mi juicio, si bien es cierto que los requisitos de subsidiariedad e inmediatez se flexibilizan cuando se trata del amparo invocado por personas en condición de desplazamiento forzado, también lo es que, de acuerdo con los hechos de la sentencia, no se encuentra elemento alguno que permita colegir que la accionante dejó pasar el tiempo por desconocimiento o en atención a su situación de vulnerabilidad.

Así, no se evidencia que el amparo esté orientado a evitar un perjuicio irremediable, pues las circunstancias que dieron origen a la situación de la accionante se configuraron en enero de 2007, cuando el Comité de Docentes Amenazados y Desplazados determinó no recomendar su traslado, luego de lo cual la accionante no se reincorporó a sus funciones, al punto que la oficina de nómina dispuso el cierre de su cuenta en octubre de 2008. Es decir, entre el mes de abril de 2005, fecha en que fue desplazada y el mes de mayo de 2009, fecha en que fue reubicada, la accionante no intentó ninguna acción orientada a la garantía de sus derechos. Adicionalmente, entre la decisión de la Gobernación que declaró la vacancia de su cargo en 2010 y la fecha de la interposición de la tutela, trascurrió más de un año, de modo que, en atención a los hechos del caso, se observa que la falta de un término de caducidad no puede interpretarse de manera tal, que favorezca la inactividad y desatención de la accionante.

Por lo anterior, considero que en el caso concreto se debió declarar la improcedencia del amparo solicitado.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Folios 10-11, Cuaderno Principal

2 Folios. 12-14, Cuaderno Principal

3 Folio 15, Cuaderno Principal

4 Folios 39-44, Cuaderno Principal

5 Folios 45-47, Cuaderno Principal

6 Folios 49-51, Cuaderno Principal

7 Folios 7-9, Cuaderno Principal

8 Folios 10-11, Cuaderno Principal

9 Folios 12-14, Cuaderno Principal

10 Folio 15, Cuaderno Principal

11 Folios 39-44, Cuaderno Principal

12 Folios 45-47, Cuaderno Principal

13 Folios 49-51, Cuaderno Principal

14 Folios 19-30, Cuaderno Principal

15 Ver sentencias T-498 de 2008 M.P. Mauricio González Cuervo, T-253 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-156 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

17 Cfr. sentencias T-177/10, T-821/07, T-328/07 y T-327/01.

19 Cfr. sentencias T-742/09, T-006/09, T-056/08, T-821/07, T-086/06, T-563/05, T-1094/04, T-813/04, T-025/04, T-1346/01 y T-227/97.

20 “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

21 Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

22 Al respecto la Corte ha señalado: “ (...) al analizar los casos de los desplazados se debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe. No deben formularse preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración. En resumen, al desplazado debe mirársele como ser digno que no ha perdido su condición de sujeto protegido por los derechos constitucionales y que aún más, es un sujeto que merece especial protección del Estado.” T-327/01.

23 Cfr. T-025/04

24 Cfr. T-025/04

25 Sentencia T-496 de 2007.

26 Ver las sentencias T-449/98, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-300/04, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

27 Sentencia T-313 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

28 Sentencia T-279 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

29 Sentencia T-680 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

30 En Sentencia T-313 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño se estableció: “En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de

las jurisdicciones.”

31 Sentencia T-406 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño

32 Sentencia T-680 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

33 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

34 Sentencia T-792 del 27 de septiembre de 2007. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

35 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

36 Sentencia T-1056 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

37 Sentencia T-718 de 2009. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

38 Sentencia T-1110 de 2005.

39 Ver sentencias T-718 de 2009 y T-1056 de 2010.

40 Al respecto, la Sentencia T-821 de 2007 estableció: “La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción.”

41 Sentencia T-718 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

42 Ver las sentencias T-042 de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 2005 M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

43 Cuaderno Principal, Folio 28.

44 Sentencia T-287 de 2003.

45 Sentencia T-328 de 2010.