

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para cuestionar actos de carácter general impersonal y abstracto

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Comunidades negras

Tal como lo ha aceptado esta corporación en diversas sentencias de tutela, las asociaciones constituidas con el objeto de luchar contra la discriminación racial en el país pueden canalizar jurídicamente las acciones de derecho constitucional que resulten procedentes para la defensa efectiva de los derechos fundamentales de sus miembros. Es así, por cuanto los actos de discriminación racial negativa lesionan, no sólo los derechos singulares de las personas sobre las que recaen, sino también los de la comunidad o etnia a la cual éstas pertenecen. Por consiguiente, no cabe duda en relación con que las comunidades negras reconocidas y protegidas especialmente por el propio Constituyente en el artículo 176 de la Constitución Nacional, lo mismo que en la ley 70 de 1993, expedida en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 55 transitorio de la Carta Política, son titulares calificadas de una serie de derechos fundamentales, derivados directamente de la obligación estatal de respetar y garantizar la diversidad étnica y cultural de la Nación.

DERECHO A LA IGUALDAD-No exoneración de pago matrícula colegios oficiales a niños y jóvenes pertenecientes a población afrodescendiente

Referencia: expediente T-1315616

Acción de tutela instaurada por la Corporación Afro colombiana de Sucre - Raíces contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación y Cultura Municipal de Sincelejo.

Magistrado Ponente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados NILSON PINILLA PINILLA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Sexto (6) Civil Municipal de Sincelejo, en decisión única de instancia, en el trámite de la acción de tutela iniciada por la Corporación Afro colombiana de Sucre - Raíces contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación y Cultura Municipal de Sincelejo.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado en enero trece (13) de dos mil seis (2006), el señor Pablo Manuel Talaigua Padilla, actuando en su condición de Representante Legal de la Corporación Afro colombiana de Sucre - Raíces, solicita el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad, la educación y la vida digna de la población afrocolombiana residente en el municipio de Sincelejo, en desarrollo del deber estatal de reconocer y brindar especial protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación, consagrado en el artículo 7º de la Constitución Política.

La solicitud de amparo se sustenta en los siguientes:

1. Hechos.

La Oficina de Planeación Educativa de la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo expidió la Circular N° 02 de diciembre 16 de 2004 en la que se exonera del pago de los costos de matrícula en los establecimientos educativos oficiales del municipio, a los niños y jóvenes que demuestren ser víctimas del conflicto armado que existe en el país, los que se encuentren en situación de desplazamiento forzoso, los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, o hijos de aquellos, así como los que acrediten su calidad de indígenas.

Como fundamento jurídico de lo anterior, se invocan en el documento en mención, concretamente: i) La resolución N° 2620 de septiembre 1 de 2004, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, por medio de la cual se establecen directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo a niños, niñas y jóvenes

desvinculados del conflicto armado y menores de edad, hijos de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley; y ii) La resolución 3321 de diciembre 10 de 2003, expedida por la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo, por medio de la cual se excluye del pago de derechos académicos en los establecimientos educativos oficiales del municipio, a los estudiantes indígenas y a los habitantes de la zona rural, en consideración a su pertenencia a familias de escasos recursos económicos.

Al respecto, considera el accionante que los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a la comunidad Afro colombiana de Sincelejo comparten iguales circunstancias de marginalidad y vulnerabilidad con los estudiantes contemplados en la Circular N° 02 de 2004, en razón de su precaria condición económica, principalmente, por lo cual en diciembre de 2005 presentó un escrito de petición ante la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo para efectos de lograr el acceso gratuito al sistema educativo del municipio para todos los Afro descendientes, en edad escolar, residentes en él.

Así, en diciembre 20 de 2005, el peticionario recibió respuesta desfavorable a su solicitud, bajo el argumento de que la exoneración en el pago de los costos de matrícula establecida a favor de los estudiantes indígenas y aquellos víctimas del conflicto armado, obedece a las directrices fijadas por el Ministerio de Educación Nacional y por las autoridades legislativas nacionales sin que, en modo alguno, se pretenda dar un trato discriminatorio y excluyente a los integrantes de las comunidades negras del municipio.

Ante tal negativa, el demandante alega que las autoridades locales están incumpliendo su deber superior de promover las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad material entre todas las personas bajo su jurisdicción al no adoptar las medidas necesarias para dicho fin, en particular las relacionadas con la protección especial debida a los grupos marginados, que se concretan en brindarles oportunidades idóneas para su armónica integración social, siendo el acceso gratuito al sistema educativo una de las más importantes.

Con fundamento en los anteriores hechos, hace la siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. Solicitud

El peticionario dentro del presente proceso de tutela, exhorta a la autoridad judicial para que tutele los derechos fundamentales a la igualdad, la educación y la vida digna de la población afro colombiana residente en Sincelejo, en desarrollo del deber estatal de reconocer y brindar especial protección a la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se extiendan los beneficios contemplados en la Circular Nº 02 de diciembre 16 de 2004, expedida por la Oficina de Planeación Educativa de la Secretaría de Educación y Cultura del municipio, a los niños, niñas y jóvenes integrantes de las comunidades negras bajo su jurisdicción.

3. Trámite de instancia.

3.1 Mediante auto de enero dieciséis (16) de dos mil seis (2006), el Juzgado Sexto (6) Civil Municipal de Sincelejo admitió la acción de tutela sub judice, y corrió traslado a las entidades demandas para que se pronunciaran sobre los hechos objeto de controversia, en ejercicio de su derecho de defensa.

3.2 Surtido el trámite descrito, la señora Aljadys López Martínez, en calidad de delegada de la Alcaldía Municipal de Sincelejo, como funcionaria adscrita a la Secretaría de Educación y

Cultura del municipio, solicitó al juez de la causa declarar improcedente el amparo deprecado por el accionante por cuanto la administración municipal no ha realizado actuación alguna que vulnere o amenace vulnerar los derechos fundamentales de los integrantes de la población Afro colombiana bajo su jurisdicción. Como sustento de ésta tesis, adujo tres argumentos principales, a saber:

- i) Con base en el criterio de discriminación positiva, las autoridades legislativas nacionales, a través de las leyes 15 de 1994 y 715 de 2001 y del decreto 1142 de 1978, determinaron que los estudiantes indígenas están exentos del pago de los derechos académicos y de algunos servicios complementarios en los establecimientos educativos de carácter oficial.
- ii) El Ministerio de Educación, a través de la resolución 2620 de septiembre 1º de 2004, estableció directrices para la prestación del servicio público educativo a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado y a los hijos, menores de edad, de personas desmovilizadas de los grupos armados al margen de la ley. Así, en el artículo 6º de dicho instrumento jurídico, se ordena a los centros de enseñanza estatales, eximirlos del pago de matrícula, pensión y derechos académicos en los niveles de preescolar, básica y media.
- iii) La administración municipal, a través de la circular Nº 2 de diciembre 16 de 2004, no hace otra cosa que dar aplicación efectiva a las normas citadas, con base en el principio de legalidad y en seguimiento de los postulados constitucionales que rigen la función pública.

4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Talaigua (folio 4)
- Fotocopia del certificado de existencia y representación de la Corporación Afro Colombia de

Sucre - Raíces (folio 5)

- Fotocopia de la resolución Nº 191 de noviembre 9 de 2000, expedida por la Dirección General de Comunidades negras del Ministerio del Interior, por medio de la cual se inscribe a la Corporación Afro colombiana de Sucre - Raíces en el Registro Único Nacional (folios 6 y 7)
- Fotocopia de la circular Nº 02 de diciembre 16 de 2004, expedida por Oficina de Planeación Educativa de la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo (folio 8)
- Fotocopia del oficio Nº 06-0105-778 de diciembre 20 de 2005, por medio del cual la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo da respuesta al escrito de petición presentado en el mismo mes por el señor Talaigua (folio 9)
- Fotocopia de la resolución Nº 2620 de septiembre 1º de 2004, expedida por el Ministerio de Educación Nacional (folios 19-21)
- Fotocopia de la resolución Nº 3321 de diciembre 10 de 2003, expedida por la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo (folio 22)

II. LA SENTENCIA QUE SE REVISA

1. Sentencia única de instancia

Mediante sentencia de enero veintisiete (27) de dos mil seis (2006), el Juzgado Sexto (6) Civil Municipal de Sincelejo resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por el accionante, luego de considerar que la discriminación realizada por la circular 02 de 2004 a favor de los estudiantes indígenas y los niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado y los menores de edad, hijos de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley, tiene su fundamento y justificación en un criterio objetivo y protecciónista,

representado por la normatividad vigente en materia de educación preescolar, básica y media que se brinda en los establecimientos de enseñanza oficiales, y no en motivos étnicos o de raza.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Asumido este asunto mediante Auto de la Sala de Selección Número Cuatro (4) de abril seis (6) de dos mil seis (2006), se aprecia que esta Corte es competente para revisar el fallo dictado en la acción de tutela iniciada por la Corporación Afro colombiana de Sucre - Raíces contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación y Cultura Municipal de Sincelejo, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

La presente controversia plantea como interrogante a resolver, a la luz de los postulados constitucionales vigentes, si la Alcaldía y/o la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo vulnera, o no, los derechos fundamentales a la igualdad, la educación y la vida digna de la población afro colombiana residente en dicha ciudad, así como la especial protección que le es debida por el Estado en razón de su marginalidad y condición racial, al excluirla de los grupos de personas beneficiados en la circular Nº 02 de diciembre 16 de 2004 con la exoneración en el pago de los derechos académicos y otros costos complementarios, asociados con la prestación del servicio educativo en los establecimientos de enseñanza

oficial del municipio en mención.

Para tal efecto se procederá, a continuación, a reseñar la línea jurisprudencial definida por este Tribunal en relación con la procedencia de la acción de tutela para atacar actos jurídicos de carácter general, impersonal y abstracto, expedidos por la Administración.

3. Improcedencia de la tutela para cuestionar actos de carácter general, impersonal y abstracto. Reiteración de jurisprudencia.

Esta corporación, en armonía con lo previsto en el artículo 6º del Decreto 2591 de 19911, ha señalado que la acción de tutela no constituye el medio idóneo para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto, pues para tal fin el ordenamiento ha diseñado otros mecanismos de control judicial², lo cual se explica en la medida que esos actos demandan un análisis ponderado bajo la órbita de procesos con características especiales³. Algunos ejemplos jurisprudenciales ilustran con mayor claridad el asunto:

Así, en la sentencia T-105 de 2002, esta Corte debió estudiar las demandas de tutela presentadas por algunos funcionarios de Santiago de Cali, quienes consideraban vulnerados sus derechos fundamentales con las determinaciones de la administración municipal sobre sus escalas salariales y el no reconocimiento de una prima técnica (en las que se incluía un acuerdo municipal). Entre los argumentos para denegar el amparo la Corte sostuvo que, “la acción de tutela resulta improcedente frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto, como los que se pretenden cuestionar, frente a los cuales la misma ley consagra otro mecanismo de defensa judicial, pudiendo ser controvertidos en su legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

Igual postura fue asumida en la sentencia T-151 de 2001. En aquella oportunidad esta corporación analizó el caso de un aspirante a rector en la Universidad de Cartagena que, inconforme con los requisitos exigidos por el Consejo Superior Universitario para tal cargo, presentó acción de tutela con el objeto de controvertir el acuerdo expedido al respecto. En este sentido, se expresó en dicha providencia: “Es claro entonces que tratándose de actos de carácter general no hay competencia del juez de tutela y que toda actuación en este campo es por principio, plenamente improcedente”.

Sobre este tema, también resulta ilustrativa la sentencia T-321 de 1993, donde esta Corte revocó los fallos de instancia y, en su lugar, denegó la tutela interpuesta por una madre de familia contra el Instituto Nacional de Radio y Televisión y el Consejo Nacional de Televisión, por la emisión de algunos programas en la franja vespertina. En esta ocasión, se hizo especial énfasis en la improcedencia de la tutela para estos fines, en los siguientes términos:

“Cuando el desconocimiento, la vulneración o el recorte de los derechos fundamentales se origina en actos jurídicos de carácter general producidos por instancias subordinadas a la Constitución (y todos los poderes constituidos lo son), su efecto general pernicioso puede ser contrarrestado mediante mecanismos especialmente dispuestos para ello, V.gr.: la acción de inconstitucionalidad contra las leyes, o las acciones de nulidad (y de restablecimiento del derecho) contra los actos administrativos. Mediante tales instrumentos se provoca la actuación de un organismo público competente para que, también por vía de disposición general, restablezca el imperio de la juridicidad.

Pero no es ése el caso de la tutela. El mismo artículo 60. del Decreto 2591 establece en su numeral 5º. que es improcedente la acción ‘cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto’. Es que lo que se busca con el mencionado mecanismo es suspender

los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención”.

En este orden de ideas, no cabe duda en cuanto a la inviabilidad de utilizar la acción de tutela, prevista por el Constituyente para la protección de los derechos fundamentales de todas las personas frente a violaciones o amenazas directas, actuales e inmediatas contra aquellos, con el propósito de impedir que un acto jurídico de carácter general, impersonal y abstracto produzca los efectos que le son propios. En otras palabras, este recurso judicial no es admisible como mecanismo expedito para controvertir la legalidad de tales actos, propósito para el que existen, en el ordenamiento jurídico interno, otros mecanismos judiciales y administrativos idóneos y efectivos.

4 . Caso concreto

En la presente controversia, la Corte debe entrar a decidir si le asiste razón al accionante al manifestar que la circular N° 02 de diciembre 16 de 2004, expedida por la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo, discrimina injustificadamente a los niños, niñas y jóvenes integrantes de las comunidades negras bajo su jurisdicción, al no incluirlos dentro de los grupos beneficiados con la exoneración en el pago de los servicios académicos y otros costos educativos complementarios al interior de los establecimientos de enseñanza pública municipales, en concreto, los estudiantes que demuestren ser víctimas del conflicto armado que existe en el país, los que se encuentren en situación de desplazamiento forzoso, los desmovilizados de grupos armados al margen de la ley, o hijos de aquellos, así como los que acrediten su calidad de indígenas.

Al respecto, es menester mencionar, a modo de aclaración preliminar, que tal como lo ha aceptado esta corporación en diversas sentencias de tutela⁴, las asociaciones constituidas con el objeto de luchar contra la discriminación racial en el país pueden canalizar jurídicamente las acciones de derecho constitucional que resulten procedentes para la defensa efectiva de los derechos fundamentales de sus miembros. Es así, por cuanto los actos de discriminación racial negativa lesionan, no sólo los derechos singulares de las personas sobre las que recaen, sino también los de la comunidad o etnia a la cual éstas pertenecen. Por consiguiente, no cabe duda en relación con que las comunidades negras reconocidas y protegidas especialmente por el propio Constituyente en el artículo 176 de la Constitución Nacional, lo mismo que en la ley 70 de 1993, expedida en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 55 transitorio de la Carta Política, son titulares calificadas de una serie de derechos fundamentales, derivados directamente de la obligación estatal de respetar y garantizar la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Ahora bien, en relación con la solución del problema jurídico planteado, esta Sala debe precisar que en el caso sub judice la solicitud de amparo entraña una controversia sobre la aplicación de normas de contenido general, impersonal y abstracto y, por ende, la acción de tutela deviene en improcedente, pues tal como quedó expuesto en las consideraciones generales de este fallo, por mandato expreso del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 este mecanismo judicial es improcedente para cuestionar la constitucionalidad de los actos que revisten dichas características como sucede con el acuerdo expedido por la administración municipal de Sincelejo que se alega como discriminatorio, según el accionante.

En este orden de ideas, para lograr su examen y análisis a la luz de los postulados superiores vigentes, los interesados cuentan con diferentes medios procesales, eventualmente efectivos, que pueden incoar, si lo estiman procedente, ante esta misma Corte o ante la jurisdicción contencioso-administrativa según corresponda.

Anotada dicha circunstancia, esta Sala considera que debe denegarse, por improcedente, el amparo deprecado en consonancia con el fallo de instancia que se revisa. Por ende, a continuación, se procederá a su confirmación, pero por las razones expuestas en las consideraciones de esta sentencia.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Sexto (6) Civil Municipal de Sincelejo dentro del trámite de la acción de tutela iniciada por la Corporación Afro colombiana de Sucre - Raíces contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación y Cultura de Sincelejo, pero por las razones que se exponen en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones a que se refiere

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Decreto 2591 de 1991, artículo 6o. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

2 Sentencias T-119/03, T-105/02, T-151/01, T-1497/00, T-1452/00, T-1290/00, T1201/00, T-982/00, T-815/00, T-287/97, T-610/97, T-321/93, T-203/93 y T-123/93.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4 Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-422 y T-574 de 1996 sobre la protección especial debida por el estado a las comunidades negras.