

Sentencia T-801/12

DERECHO DE PETICION-Caso de etnoeducadores que presentaron derecho de petición ante Gobernación sin obtener una respuesta oportuna, apartándose de una sentencia de constitucionalidad vinculante al caso

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

En relación con su contenido y alcance, la Corte ha explicado que: i) es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia; ii) su contenido esencial comprende: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en el fondo de la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo.

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Carácter vinculante/RATIO DECIDENDI EN SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Fuerza y valor de precedente

Mientras los efectos inter partes proyectan entre los involucrados en la acción la aplicación cabal de lo dispuesto en la parte resolutive de la providencia, la ratio decidendi constituye un precedente constitucional que, por regla general, ha de ser observado por todas las autoridades y por la comunidad jurídica, so pena de contrariar la Constitución.

SENTENCIA C-208/07-Estatuto de profesionalización docente

Mediante la sentencia C-208 de 2007 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto Ley 1278 de 2002, que comprende al denominado Estatuto de Profesionalización Docente, dirigido a regular las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, en el cual se estableció el concurso público de méritos como la forma de ingreso de los docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal. El demandante argumentaba que el decreto acusado “no había regulado

de manera especial lo relacionado con la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes para los grupos étnicos, sometiendo a dichos grupos a los normas previstas para el régimen general de carrera”. La Corte consideró que el legislador, al expedir el decreto ley 1278 de 2002 incurrió en una omisión legislativa relativa, consistente en haberse abstenido de regular lo relacionado con la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes para los grupos étnicos. Indicó que con dicha omisión se desconocieron los derechos fundamentales de las comunidades étnicas al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y a ser destinatarios de un régimen educativo especial, ajustado a los requerimientos y características de los distintos grupos étnicos que habitan el territorio nacional y que, por tanto, responda a sus diferentes manifestaciones de cultura y formas de vida.

REGIMEN DE INGRESO, ASCENSO Y RETIRO DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES PARA COMUNIDADES ETNICAS CON ESPECIAL REFERENCIA A POBLACION INDIGENA

DERECHO A LA AUTONOMIA Y AUTODETERMINACION DE PUEBLOS INDIGENAS-Nombramiento en propiedad de etnoeducadores

La sentencia T-907 de 2011 determinó entonces que hasta tanto no se expidiera esa normativa especial, el nombramiento en propiedad de los etnodocentes debía hacerse con base en los criterios consagrados en el artículo 62 de la Ley 115 de 1994 y para ello realizar (i) una selección concertada entre las autoridades competentes y los grupos étnicos, (ii) una preferencia de los miembros de las comunidades que se encontraran radicados en ellas, (iii) una acreditación en formación etnoeducativa y (iv) conocimientos básicos del respectivo grupo étnico. Una vez cumplidos tales requisitos, señaló la sentencia, la comunidad indígena y los docentes tienen el derecho a que se proceda al nombramiento en propiedad. Lo anterior, como una manifestación de la obligación constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y el respeto al derecho a la autonomía de esas comunidades. Indicó el fallo que, tal como lo dispone la Ley 115 de 1994, el hecho de que dicha decisión se realice de forma concertada con los miembros de las comunidades impone que la decisión sea respetada.

DERECHO DE PETICION-Respuesta suficiente, efectiva y congruente

DERECHO DE PETICION-La entidad demandada respondió las peticiones de manera

congruente y de fondo, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta oportuna y de fondo

DERECHO DE PETICION-Orden a Gobernación proferir una respuesta acorde con los lineamientos expuestos en la sentencia T-907 de 2011

Expedientes: T-3485431 y T-3567501

Acciones de tutela instauradas por Blanca Amanda Matoma Valdez y Nelson Leal Luna contra la Gobernación del Departamento del Tolima.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión de los fallos dictados en los procesos de la referencia, dentro de las acciones de tutela promovidas por Blanca Amanda Matoma Valdez y Nelson Leal Luna contra la Gobernación del Departamento del Tolima.

Por guardar unidad de materia, mediante auto de 5 de septiembre 2012 se dispuso la acumulación de los expedientes de la referencia para que fueran fallados en una sola sentencia.

I. ANTECEDENTES

Los peticionarios Blanca Amanda Matoma Valdez y Nelson Leal Luna interpusieron acción de tutela contra la Gobernación del Tolima alegando violación del derecho de petición

consagrado en el artículo 23 constitucional.

1. Hechos

Indican los accionantes que son docentes titulados al servicio del Departamento del Tolima y pertenecen a la etnia Pijao. Actuando por intermedio de apoderado, el día 9 de noviembre de 2011 radicaron un derecho de petición dirigido al Gobernador del Departamento del Tolima donde solicitaban que se vinculara en propiedad, bajo el régimen del Decreto Ley 2277 de 19791 a varios educadores “provisionales” entre los que figuran los accionantes. Solicitaban igualmente que se revocaran los actos administrativos donde se les hubiera negado la inscripción y ascenso y se procediera a inscribirlos en el escalafón docente.

Como consecuencia de ello, el día 22 de marzo de 2011 el apoderado de los accionantes recibió un oficio firmado por la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación del Tolima que, según el parecer de los demandantes, contiene las siguientes falencias: (i) no constituye una respuesta de fondo; (ii) la firmante no acredita sus funciones y tampoco indica si está delegada por el Gobernador para dar respuesta a las peticiones dirigidas; (iii) no relaciona los datos de los peticionarios ni le reconoce personería a su apoderado judicial; (iv) no indica los recursos que proceden contra tal acto y (v) en la referencia se señala que responden al radicado SAC-2012 PQR 2315 y luego afirman que dan trámite al radicado SAC-2012 PQR 2263 del 26 de enero de 2012.

Los accionantes estiman que en el mencionado oficio no se da una respuesta de fondo a las peticiones elevadas a la Administración del Tolima constituyendo por ende un desconocimiento de su derecho de petición y del contenido de la sentencia C-208/07. Señalaron que con la respuesta emitida se trastoca el sentido del fallo de la Corte Constitucional relativo a la exequibilidad del estatuto de profesionalización docente y por ello solicitan que la entidad accionada, personalmente o mediante funcionario competente, se pronuncie de fondo sobre las peticiones formuladas, sin que la respuesta incluya conceptos que discriminen a los grupos étnicos.

En los expedientes aparecen como pruebas las siguientes: (i) copia del derecho de petición enviado al Gobernador del Tolima por parte de los apoderados de los accionantes y (ii)

respuesta del Gobernador a esa petición.

1. Intervención de la entidad accionada

El Secretario de Educación y Cultura del Departamento del Tolima intervino dentro de los procesos de tutela relacionados, controvirtiendo los hechos expuestos por los accionantes con un escrito común a ambos asuntos y que puede relacionarse como sigue:

En cuanto a la afirmación relativa a la incompetencia de la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación del Tolima para emitir la respuesta a las peticiones de ascenso e inscripciones en el escalafón Nacional Docente, sostuvo que tal aseveración no es cierta por cuanto la mencionada Dirección Administrativa está delegada mediante Decreto número 0963 del 14 de julio de 2009, expedido por el Gobernador del Tolima, para entre otras cosas, atender y dar trámite a las peticiones relacionadas con los mencionados temas.

Informa que en la Secretaría de Educación del Tolima funciona el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), que le permite al usuario realizar consultas, quejas, reclamos, trámites y solicitudes, de una forma rápida y efectiva; es por ello que las peticiones radicadas por los accionantes en la oficina de correspondencia de la Gobernación del Tolima, una vez se evidencia que son del resorte de la Secretaría de Educación, se remiten y radican mediante el SAC, motivo por el cual la petición que ingresó bajo el radicado DP-1971- 12 tiene radicado de la Secretaría que representa SAC-2012PQR2315 y la radicada DP-1964-12 tiene radicado SAC-2012PQR2316.

Por estas razones la entidad interviniente afirma no es acertado que los demandantes argumenten que la respuesta emitida por la Administración Departamental no coincide con el radicado, “cuando por el solo hecho de ser docentes vinculados a la Secretaria de Educación y Cultura deben conocer los respectivos trámites internos de correspondencia y peticiones”.

Indica que las peticiones radicadas por los accionantes por intermedio de apoderado judicial han sido tramitadas y contestadas de fondo, remitidas con número 2012PQR2315 y enviadas con guía número YY08451 5935C0 de la empresa de correo 472.

Señala, igualmente, que la administración no puede dar curso a las peticiones elevadas por los accionantes, porque de hacerlo estaría contraviniendo las disposiciones legales al respecto, para lo cual pone de presente los artículos 55, 56 y 62 de la Ley General de Educación relacionados con la definición de etnoeducación, recalcando que la vinculación, nombramientos, ascensos e inscripción en el Escalafón Nacional Docente de los etnoeducadores que atienden población indígena en territorios indígenas está debidamente regulada por el legislador y adicional a ello el tema tuvo pronunciamiento por parte de la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-208 de 2007, la cual debe interpretarse de manera adecuada y no como lo pretenden los demandantes.

Así las cosas, considera que por el hecho de que a los peticionarios no se les haya dado la respuesta que querían recibir, no significa que le estén vulnerando sus derechos fundamentales, ya que se les respondió en cumplimiento y bajo las directrices dadas por el Ministerio de Educación y una consulta elevada al Consejo de Estado, que claramente han conceptuado sobre las instrucciones pertinentes respecto de la vinculación, nombramiento e inscripción en el escalafón nacional de docentes de los etnoeducadores.

En cuanto a la afirmación de los accionantes respecto a que a su apoderado no se le reconoció personería jurídica, relata que ello no era necesario puesto que para la Administración Departamental era suficiente con el solo hecho de haber verificado que las peticiones traían consigo el poder debidamente otorgado. Respecto a los recursos de ley y en atención a que los accionantes están debidamente representados, la Administración Departamental no comprende por qué si el apoderado judicial tenía la certeza de la naturaleza del acto jurídico entendido como derecho de petición, no presentó los recursos de ley que creía procedente.

Para finalizar, reitera que la vinculación de los etnoeducadores con la Secretaría de Educación y Cultura se da bajo los lineamientos de la Ley 115 de 1994 y el Decreto 804 de 1995, por lo que no se puede acceder a las pretensiones de los accionantes, quienes básicamente solicitan a la Gobernación que proceda a expedir los actos administrativos de nombramiento en propiedad (sin concurso), inscripción en el escalafón (sin contar la mayoría con título de licenciados o profesionales en educación) y por último que los ascienda en el escalafón al tenor del Decreto 2277 de 1979, a pesar de no haber sido vinculados bajo esta normatividad, frente a lo cual ya el Ministerio de Educación Nacional se pronunció advirtiendo

que tales requerimientos no son viables jurídicamente.

1. Sentencias objeto de revisión

3.1. Expediente T-3485431. La sentencia de única instancia objeto de revisión proferida por el Juzgado Sexto de Familia de Ibagué, negó la tutela bajo el argumento de que no se ha vulnerado el derecho fundamental deprecado por la accionante, por cuanto al descorrer el traslado correspondiente la entidad accionada dejó claro que se pronunció de fondo frente al requerimiento de la misma y si no accedieron a sus pretensiones fue porque no cumplía con los requisitos legales exigidos para tal fin. Indicó que la tutela es un mecanismo excepcional y se debe acudir a ella cuando no exista otro medio de defensa a sus intereses, tal como ocurre en el presente asunto toda vez que la parte interesada puede acudir al proceso ordinario ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para controvertir la resolución que considere contraria a sus intereses.

3.2. Expediente T-3567501. Las sentencias objeto de revisión proferidas por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué y el Tribunal Superior de la misma ciudad negaron el amparo solicitado por el señor Nelson Leal Luna, tras considerar que la entidad accionada dio contestación idónea a la solicitud impetrada por el actor, satisfaciendo la esencia y el fondo del derecho de petición, sin que fuese necesario decidir “favorablemente el petitum.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Es competente la Corte para revisar las decisiones proferidas dentro de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la Gobernación del Tolima ha vulnerado el derecho de petición a los accionantes al no resolver de fondo la solicitud radicada el 9 de noviembre de 2011, consistente en saber si procedía la vinculación en propiedad de los etnoeducadores provisionales a la luz de la sentencia C-208 de 2007

En aras de resolver el problema jurídico, estudiará esta sentencia los alcances del fallo de la Corte Constitucional en relación con la exequibilidad del estatuto de profesionalización docente y las tutelas posteriores en relación con los nombramientos de los etnoeducadores, para confrontarlo con la respuesta emitida por la entidad accionada a la petición elevada por los demandantes. Igualmente se reiterará la jurisprudencia constitucional sentada en torno al derecho de petición y la relativa a la aplicación de los precedentes judiciales por parte de las autoridades administrativas.

1. El alcance del derecho de petición

De acuerdo con el artículo 23 superior, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. La norma superior precisa que el Legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales².

En relación con su contenido y alcance, la Corte ha explicado que: i) es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia; ii) su contenido esencial comprende: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en el fondo de la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo

decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo³.

Los presupuestos de suficiencia, efectividad y congruencia también han sido empleados por la Corte para entender satisfecho un derecho de petición⁴. Así, una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario⁵; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁶ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo solicitado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁷.

En lo que tiene que ver con los términos legales para la oportuna respuesta, este Tribunal, fundado en la legislación aplicable al caso, ha entendido que: “por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días (hábiles) para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes”⁸.

En suma, el derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. Faltar a alguna de estas características se traduce en la vulneración de esta garantía constitucional.

En reiteradas ocasiones⁹ la Corte ha reconocido el carácter vinculante, obligatorio y de fuente de derecho que tienen sus sentencias de constitucionalidad. El precedente constitucional se ha justificado bajo los principios de primacía de la Constitución, de igualdad, de confianza legítima y de debido proceso, entre otros, y es asumido como una

técnica judicial que busca mantener la coherencia de los sistemas jurídicos. Por ello, el artículo 243 superior dispone: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

Tratándose de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional en una Sala de Revisión de Tutelas, es claro que sus efectos son inter partes. Empero, también se ha precisado reiteradamente “que en el caso de las sentencias de tutela la Corte actúa como tribunal de unificación de jurisprudencia¹⁰”. Resaltando la fuerza vinculante de la ratio decidendi de las sentencias de tutela, esta Corporación en fallo T-292 de 2006 sostuvo:

“El fundamento constitucional del carácter vinculante de tales aspectos de la parte motiva de estas providencias, es: i) el respeto a la cosa juzgada constitucional reconocida en el artículo 243 de la Carta, que se proyecta a algunos de los elementos de la argumentación, conforme a las consideraciones previamente indicadas¹¹. ii) La posición y la misión institucional de esta Corporación que conducen a que la interpretación que hace la Corte Constitucional, tenga fuerza de autoridad y carácter vinculante general, en virtud del artículo 241 de la Carta. Igualmente, y en especial respecto de las sentencias de tutela, la Corte resaltó con posterioridad otros fundamentos de la fuerza vinculante de la ratio decidendi, tales como iii) el principio de igualdad, la seguridad jurídica, el debido proceso y el principio de confianza legítima.

La razón del valor vinculante de la ratio decidendi en materia de tutela, es como se dijo, asegurar la unidad en la interpretación constitucional en el ordenamiento y un tratamiento en condiciones de igualdad frente a la ley, por parte de las autoridades judiciales, que asegure la seguridad jurídica. Precisamente, sobre el tema ya se había pronunciado también la sentencia C-104 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que se comentó que con respecto al acceso a la justicia, el artículo 229 de la Carta debía ser concordado con el artículo 13 de la Constitución, en el entendido de que ‘acceder’ igualitariamente ante los jueces implica, ‘no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse, por parte de los jueces y tribunales ante decisiones similares’.

Por las razones anteriores, puede concluirse que en materia de tutela, – cuyos efectos ínter partes eventualmente pueden llegar a hacerse extensivos en virtud del alcance de la revisión constitucional¹² –, la ratio decidendi sí constituye un precedente vinculante para las autoridades¹³. La razón principal de esta afirmación se deriva del reconocimiento de la función que cumple la Corte Constitucional en los casos concretos, que no es otra que la de ‘homogeneizar la interpretación constitucional de los derechos fundamentales’¹⁴ a través del mecanismo constitucional de revisión de las sentencias de tutela (artículo 241 de la C.P). En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable.”

Así, de la mano de la jurisprudencia, es dable entender que mientras los efectos inter partes proyectan entre los involucrados en la acción de tutela la aplicación cabal de lo dispuesto en la parte resolutive de la providencia, la ratio decidendi constituye un precedente constitucional que por regla general ha de ser observado por todas las autoridades y por la comunidad, so pena de contrariar la Constitución.

Recientes pronunciamientos¹⁵ de esta Corporación han reiterado que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley y como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas están obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.

La anterior afirmación tiene como sustento la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y desde ese mandato, el acatamiento del precedente judicial constituye un presupuesto esencial del Estado Social de Derecho, un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, de su jerarquía superior; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad; del derecho a la igualdad; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas; de los principios de la función administrativa; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior y de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política.

1. La sentencia C-208 de 2007 sobre el estatuto de profesionalización docente.

Mediante la sentencia C-208 de 2007 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Decreto Ley 1278 de 2002, que comprende al denominado Estatuto de Profesionalización Docente, dirigido a regular las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, en el cual se estableció el concurso público de méritos como la forma de ingreso de los docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal.

El demandante argumentaba que el decreto acusado “no había regulado de manera especial lo relacionado con la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes para los grupos étnicos, sometiendo a dichos grupos a las normas previstas para el régimen general de carrera”. A su juicio, ello desconocía el derecho de las comunidades étnicas a su identidad cultural y educativa ya que este derecho incluye la adopción de medidas especiales en materia de acceso de los docentes y directivos docentes al servicio de la educación estatal.

La Corte estimó que el derecho a una educación especial reconocido a las comunidades tradicionales es un derecho fundamental de doble vía: por tratarse de un derecho connatural a todos los hombres entre los que se cuentan los indígenas, y porque hace parte integral del derecho a la identidad cultural que tiene dimensión ius fundamental.

Concluyó entonces que, en efecto, los contenidos normativos del decreto Ley 1278 de 2002 - Estatuto de Profesionalización Docente- “no hacen referencia alguna a grupos sociales que son objeto de especial tratamiento y protección, como es precisamente el caso de los grupos étnicos, con lo cual se concluye que sus normas cobijan, de manera general, a todos aquellos que se vinculen a los cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado sin consideración a sus diferencias culturales, y que el mismo no libera a los docentes y directivos docentes de las comunidades nativas de la obligación de someterse al concurso público de méritos bajo las mismas reglas y condiciones que aplican a la mayoría de la sociedad nacional”.

Consideró que el legislador, al expedir el decreto ley 1278 de 2002 incurrió en una omisión

legislativa relativa, consistente en haberse abstenido de regular lo relacionado con la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes para los grupos étnicos. Indicó que con dicha omisión se desconocieron los derechos fundamentales de las comunidades étnicas al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y a ser destinatarios de un régimen educativo especial, ajustado a los requerimientos y características de los distintos grupos étnicos que habitan el territorio nacional y que, por tanto, responda a sus diferentes manifestaciones de cultura y formas de vida.

Agregó que de acuerdo con el decreto ley 1278 de 2002, la provisión de cargos docentes y directivos docentes para las comunidades étnicas estaría llamada a regirse por el sistema tradicional de concurso público abierto en él previsto, lo cual hace posible que cualquier persona, bajo las reglas generales, pueda aspirar a dichos cargos, “desconociéndose la premisa de que los docentes de estas comunidades deben ser preferiblemente miembros de las mismas y conocedores de sus lenguas, dialectos, culturas, cosmogonías, cosmovisiones, usos, costumbres y creencias propias, conforme lo exigen la Constitución Política, la Convención 169 de la O.I.T., incorporada al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991, e incluso la propia Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)”.

Aclaró la sentencia que no cuestionaba el hecho de que el ingreso de los docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, tanto para la cultura mayoritaria como para las comunidades étnicas, se pudiera llevar a cabo mediante el sistema de carrera y a través del concurso público de méritos, “toda vez que, como quedó dicho al citar el artículo 125 Superior, la regla general para el acceso a la función pública es precisamente el sistema de carrera (...) Sólo con carácter excepcional, la Constitución (artículo 125) excluye del régimen de carrera los empleos de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (...)”.

Indicó que el sistema de carrera por concurso de méritos, como regla general para el acceso a la función pública, comporta, en realidad, un proceso técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, reconocido y promovido por la Constitución Política, en cuanto permiten garantizar que al ejercicio de la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios y empleados, rechazando aquellos factores de valoración que chocan con la esencia misma del Estado social de derecho como lo pueden ser el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo.

Así las cosas, precisó que aun cuando las comunidades étnicas, en virtud de los derechos a la identidad cultural y educativa son titulares de un tratamiento especial en relación con la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes estatales, ello no desvirtúa su sometimiento a las normas constitucionales sobre las formas de acceso, permanencia y retiro de la función pública, las cuales, además, buscan brindarles a todos los docentes estatales, sin distinción de razas, las garantías propias de los sistemas de administración de personal como son la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad laboral y la posibilidad de ascender dentro de la carrera.

Concluyó entonces que “el hecho de que el Estatuto de Profesionalización Docente disponga que el acceso al servicio educativo estatal deba llevarse a cabo a través del sistema de carrera y por concurso público de méritos, no lo hace inconstitucional. La inconstitucionalidad por omisión relativa en el presente caso se concreta, única y exclusivamente, en el hecho de que, a través del Decreto-Ley 1278 de 2002, si bien se consagró el régimen de profesionalización docente para la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes, no hubo previsión ninguna en relación con el régimen aplicable a los grupos étnicos sujetos a un tratamiento especial en esa materia”.

Como consecuencia de lo anterior, decidió declarar exequible el decreto ley 1278 de 2002, “siempre y cuando se entienda que el mismo no es aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena, con la aclaración de que, mientras el legislador procede a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones aplicables a los grupos indígenas serán las contenidas en la Ley General de Educación [ley 115 de 1994] y demás normas complementarias”.

La sentencia C-208 de 2007 ha sido aplicada en dos ocasiones precisas que merecen exponerse, para efectos de presentar un panorama completo sobre la situación de los etnoeducadores y proyectar así la decisión que debe tomarse en este caso.

1. La sentencia T-379 de 2011 en relación con el nombramiento en provisionalidad de los etnoeducadores.

En el caso de la sentencia T-379 de 2011 el accionante interpuso acción de tutela aduciendo que los profesores pertenecientes a la comunidad indígena Quillasinga “Refugio del Sol”, que habían sido nombrados en provisionalidad en la institución educativa municipal “El Encano”, del municipio de Pasto, habían sido desvinculados de la misma tras haberse surtido todas las etapas del concurso de méritos para proveer los cargos de docentes no indígenas. El accionante, en su calidad de Gobernador del Resguardo Indígena Quillasinga, solicitó la protección de los derechos fundamentales de la comunidad a la consulta previa y a una educación que respetara y desarrollara su identidad cultural, puesto que en dicho establecimiento educativo aproximadamente el 30% de la población estudiantil eran niños indígenas.

La Corte concedió el amparo considerando que la realización de los concursos para provisión de cargos de docentes en instituciones encargadas de prestar el servicio de educación con diversidad étnica debieron estar precedidos por la consulta previa a las comunidades afectadas, para garantizar el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los temas que les atañen, y para asegurar la prestación del servicio educativo idóneo a las personas que asisten a instituciones de estas características.

Como fundamento axial de la decisión, la Sala recordó que en el fallo que estudió la constitucionalidad de la Ley 1278 de 2002 (sentencia C-208 de 2007 ya analizada) la Corte estableció que el derecho a una educación que respete y desarrolle la identidad cultural de las comunidades étnicas incluye la existencia de un régimen especial para el ingreso, ascenso y retiro de docentes y directivos docentes para tales grupos, que debe ser consultado previamente con las comunidades étnicas. Por ello, antes de reportar las vacantes en instituciones oficiales que atienden población indígena debía convocarse una consulta previa destinada a sentar los criterios temporales para determinar cuándo las vacantes deben ser excluidas de los concursos públicos de méritos, mientras se produce la regulación integral del régimen de ascenso, permanencia y retiro en instituciones que atiendan población étnicamente diversa.

En el caso que se estudió en la sentencia T-379 de 2011, el Municipio de Pasto utilizó como criterios temporales para reportar las vacantes en esas instituciones: (i) que la población indígena fuera mayoritaria en la institución educativa; o (ii) que la institución contara con un proyecto etnoeducativo. Con base en esos criterios, reportó como vacantes cargos de la

institución “El Encano”, ocupados en provisionalidad por docentes indígenas de la comunidad Quillasinga. Sin embargo, ni las pautas utilizadas, ni el reporte de instituciones con vacantes estuvo precedido del proceso de consulta previa, pese a tratarse de una medida que afectaba directamente a los pueblos aborígenes del departamento, por lo que se configuró violación al citado derecho fundamental.

Para armonizar los derechos de quienes ganaron el concurso de méritos, con los derechos de quienes se encontraban nombrados en provisionalidad y pertenecían a la comunidad indígena accionante, la Corte ordenó a la Secretaría de Educación municipal iniciar las gestiones para reubicar a los primeros y una vez logrado lo anterior reintegrar a los segundos. Especificó la sentencia que: “[l]os cargos que queden excluidos, mientras se concluye el proceso de consulta previa que se sigue actualmente en la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas, deberán ser provistos temporalmente, mediante nombramiento en provisionalidad, con respeto del artículo 62 de la ley 115 de 1994 y el artículo 12 del decreto 804 de 1995.”

Concluyó el fallo que hasta el momento de proferida esa sentencia, no se habían expedido normas para regular el concurso de méritos de los etnoeducadores debido a que se encuentran en proceso de consulta previa en la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas creada por el decreto 2406 de 2007.

1. La sentencia T-907 de 2011 en relación con el nombramiento en propiedad de los etnoeducadores

En este caso la Corte revisó varias tutelas donde los representantes legales del resguardo Kakiona y los miembros del Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento Córdoba, Cabildo Menor Indígena del Cerrito de la Palma, reclamaban a la administración su derecho a ser nombrados en propiedad por cumplir con los requisitos que hasta este momento existían para el efecto, exigiendo así respeto por sus derechos a la autonomía y a la autodeterminación.

Recordó este fallo que la provisión de docentes mediante el sistema de carrera no era

aplicable a las comunidades indígenas por cuanto dicha regulación (i) no había sido consultada con las comunidades y (ii) el decreto 1278 de 2002 había omitido incluir disposiciones especiales aplicables a las comunidades indígenas. Precisó que la sentencia C-208 de 2007 había declarado exequible el Decreto-Ley 1278 de 2002, siempre y cuando se entendiera que el mismo no era aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena, aclarando que, mientras el legislador procedía a expedir un estatuto de profesionalización docente que regulara de manera especial la materia, las normas aplicables a los grupos indígenas serán las contenidas en la Ley General de Educación -Ley 115 de 1994- y demás normas complementarias.

La sentencia T-907 de 2011 determinó entonces que hasta tanto no se expediera esa normativa especial, el nombramiento en propiedad de los etnodocentes debía hacerse con base en los criterios consagrados en el artículo 62 de la Ley 115 de 1994¹⁶ y para ello realizar (i) una selección concertada entre las autoridades competentes y los grupos étnicos, (ii) una preferencia de los miembros de las comunidades que se encontraran radicados en ellas, (iii) una acreditación en formación etnoeducativa y (iv) conocimientos básicos del respectivo grupo étnico.

Una vez cumplidos tales requisitos, señaló la sentencia, la comunidad indígena y los docentes tienen el derecho a que se proceda al nombramiento en propiedad. Lo anterior, como una manifestación de la obligación constitucional de reconocer y proteger la diversidad étnica y el respeto al derecho a la autonomía de esas comunidades. Indicó el fallo que, tal como lo dispone la Ley 115 de 1994, el hecho de que dicha decisión se realice de forma concertada con los miembros de las comunidades impone que la decisión sea respetada.

1. Caso concreto

Los accionantes presentaron acción de tutela solicitando amparo a su derecho de petición supuestamente violado por la administración del Tolima que no respondió de fondo la petición del 9 de noviembre de 2011 y se apartó de lo dispuesto por una sentencia de constitucionalidad en punto a la situación de los docentes pertenecientes a las distintas

etnias del país.

Desde dos perspectivas analizará la Corte este caso. Un primer análisis a partir del contenido esencial del derecho de petición en su dimensión de efectividad, congruencia, eficacia y oportunidad y un segundo estudio que sugiere la confrontación de la respuesta de la entidad accionada con las decisiones de la Corte referidas anteriormente.

6.1 Aparece probado en el expediente, que efectivamente la entidad demandada respondió las peticiones de los accionantes de manera congruente, de fondo y apoyando su decisión en varios documentos oficiales y de autoridades judiciales.

En efecto, en un escrito que resuelve cada una de las observaciones hechas por los accionantes, la Gobernación de Tolima señala que no es viable jurídicamente nombrar en propiedad a los etnoeducadores vinculados en provisionalidad, toda vez que estos docentes nombrados de conformidad con la Ley 115 de 1994 y el Decreto 804 de 1995 deben concursar para ser beneficiarios de los derechos de carrera y hasta tanto se realice el concurso sus nombramientos serán solo en condición de provisionalidad.

El derecho de petición fue así respondido atendiendo la directiva Ministerial 02 del 18 de febrero de 2008, cuando la entonces Ministra de Educación Nacional orientó a los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación en el sentido de proveer temporalmente los cargos vacantes necesarios para la atención educativa de los grupos indígenas mediante nombramiento provisional con respeto de las previsiones del artículo 62 de la Ley 115 de 1994 y del artículo 12 del Decreto 804 de 1995. Significa que según la respuesta dada por la entidad accionada, hasta tanto no hayan sido consultadas y expedidas las normas relativas al Estatuto del Etnoeducador, los nombramientos de estos docentes deben hacerse de conformidad con la directiva ministerial mencionada, es decir, de manera provisional y no en propiedad, como lo solicitan los accionantes.

Señaló igualmente la entidad accionada que el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto del 20 de octubre de 2005, con radicado 1690, se refirió al régimen jurídico que debe aplicarse para el acceso al servicio educativo de grupos étnicos, en los siguientes términos: i) el ingreso a la carrera docente de etnoeducadores docentes y directivos docentes para la atención de la población indígena debe realizarse mediante concurso abierto especial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 de la Constitución,

la Ley 115 de 1994 y el Estatuto de Profesionalización docente contenido en el decreto 1278 de 2002, norma que no hace excepciones al concurso y por tanto debe aplicarse a todos los docentes, incluidos los etnoeducadores.

Estimó del mismo modo que la Corte Constitucional, en sentencia C-208 de 2007, sostuvo que el Decreto 1278 de 2002 no es aplicable a las situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes en territorios indígenas, que atiendan poblaciones indígenas, aclarando que mientras el legislador proceda a expedir un estatuto de profesionalización docente que regule de manera especial la materia, las disposiciones a los grupos indígenas serán las contempladas en la Ley General de Educación y demás normas complementarias.

Por el contrario, en lo que tiene que ver con la oportunidad para responder, observa la Corte que existió una considerable tardanza en contestar el derecho de petición radicado por los accionantes el 9 de noviembre de 2011, el cual fue respondido el 16 de febrero 2012, alterando así esta arista del derecho de petición por falta de una respuesta oportuna tal como lo exige la norma constitucional.

6.2 De otra parte, los accionante sostienen que la administración no interpretó adecuadamente la sentencia C-208 de 2007 y de allí que la respuesta que se emitió no satisfizo la petición referida a la suerte de los nombramientos de etnodocentes en propiedad.

Como ya se expuso, la argumentación de la sentencia C-208 de 2007 estuvo encaminada principalmente a demostrar la omisión legislativa relativa en la que se incurrió al expedir el decreto-ley 1278 de 2002, y aun cuando se dijo que no se cuestionaba el hecho de que para el ingreso de docentes indígenas se utilizara el sistema de carrera a través del concurso de méritos, ya que la Constitución acogió el mérito como el criterio imperante para el acceso al servicio público, no se especificaron reglas para el sistema de ingreso de los profesores indígenas mientras se expide el estatuto correspondiente. Solo se estableció que las disposiciones aplicables a los grupos indígenas serán las contenidas en la ley general de educación y demás normas complementarias¹⁷.

La sentencia T-907 de 2011, en cambio, sí estudió concretamente la situación de los etnoeducadores que se encuentran vinculados en provisionalidad y que, como en el ahora

sub judge, solicitaron ser nombrados en propiedad porque cumplían con los requisitos para ser docentes indígenas oficiales sin que la administración hubiera accedido a su petición. Precisó la sentencia que tales docentes podían ser nombrados en propiedad, no solo como una garantía a su derecho a la autonomía y autodeterminación, sino también porque (i) la sentencia C-208 de 2007 no restringe dicha posibilidad y (ii) se trata de una forma de proteger el derecho de los etnoeducadores a tener las garantías y la estabilidad laboral de un nombramiento en propiedad, lo que en todo caso “es un derecho de aplicación inmediata”. Señaló igualmente, que la designación en propiedad de los docentes seleccionados por las autoridades tradicionales indígenas es un elemento fundamental de su identidad y cohesión social, en la medida en que está ligado íntimamente a su memoria histórica y, además, de él depende la supervivencia de la comunidad desde el punto de vista cultural y social.

El fallo concluyó que mientras se expide un estatuto especial de profesionalización docente para las etnias, los maestros indígenas sí pueden ser nombrados en propiedad en tanto cumplan con los siguientes requisitos: (i) que la selección sea concertada entre las autoridades competentes y los grupos étnicos, (ii) una preferencia sobre los miembros de las comunidades que se encuentren radicados en ellas, (iii) acreditación de formación en etnoeducación y (iv) conocimientos básicos del correspondiente grupo étnico.

Así entonces, por tratarse de una autoridad administrativa, sujeta en sus decisiones al imperio de la Constitución y la Ley, y estar obligada a seguir el precedente constitucional, la Gobernación del Tolima estaba en la obligación de seguir el contenido de la sentencia vinculante para este caso como era la T-907 de 2011 a efecto de responder a los etnoeducadores sobre la situación que se planteaba en su petición. Entiende la Corte que la decisión posiblemente no pudo ser conocida por la Gobernación antes de emitir su respuesta y por ello no fue considerada en esa oportunidad; situación que no se excusa a los jueces de instancia, quienes estaban igualmente obligados a seguir la sentencia T-907 de 2011 o a apartarse de la misma justificándolo para ello. Al momento de emitir este fallo, la Corte se obliga con el anterior precedente, el que deberá reiterarse para ordenar a la Gobernación del Tolima que ajuste su respuesta a los criterios expuestos por esta Corporación en la sentencia T-907 de 2011.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del Juzgado Sexto de Familia de Ibagué dentro del proceso T-3485431 y del Tribunal Superior de Ibagué dentro del proceso T-3567501. En consecuencia, conceder la tutela del derecho de petición a los accionantes Blanca Amanda Matoma Valdez y Nelson Leal Luna.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Gobernación del Tolima que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, profiera una respuesta a los accionantes acorde con los lineamientos expuestos en la sentencia T-907 de 2011.

TERCERO.- Por Secretaría, líbrese en cada caso la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

- 1 “Por el cual se adoptan normas relativas al ejercicio de la profesión docente”.
- 2 En torno a los criterios que determinan la procedencia del derecho de petición frente a particulares puede consultarse, entre otras, la Sentencia SU-166 de 1999.
- 3 Sentencia T-94/99 reiterada en la sentencia C-510 de 2004 entre muchas.
- 4 Al respecto ver sentencias: T-439 de 2005, T-325 de 2004, T-294 de 1997 y T-457 de 1994 entre otras.
- 5 Ver sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003.
- 6 Sentencia T-220 de 1994.
- 7 Sentencia T-669 de 2003 Y T- 705 de 2010 entre otras.
- 8 Sentencias T-325 de 2004 y T-377 de 2000 entre otras.
- 9 Cfr. C-131 de 1993; C-252 de 2001; C-310 de 2002; C-335 de 2008, entre muchas otras.
- 10 “Ver al respecto, por ejemplo, las sentencias T-123 de 1995, T-260 de 1995 y T-175 de 1997.”
- 11 Tanto la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia como el inciso 1° del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, reconocen también esta fuerza vinculante. Dicho inciso 1° expresa claramente que son vinculantes los fallos de exequibilidad, tanto para las autoridades como para los particulares.
- 12 “En el tema de los efectos extendidos de las sentencias de tutela, deben citarse, entre otras, las siguientes providencias: SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-203 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas) y T-726 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras. En la sentencia T-203 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), se sostuvo que en virtud del artículo 241 de la Carta, la Corte Constitucional ejerce cuatro tipos de control constitucional: a) El control abstracto de normas contenidas en actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos,

proyectos de ley y tratados (artículo 21 numerales 1,4,5,7,8 y 10 C.P). b) El control por vía de revisión de las sentencias de tutela y que comprende el control constitucional de providencias judiciales; c) “el control por vía excepcional en el curso de un proceso concreto mediante la aplicación preferente de la Constitución (artículo 4, CP)” y d) el control de los mecanismos de participación ciudadana en sus diversas manifestaciones (artículo 241, No 2 y 3, CP)¹². Señaló la sentencia que se cita, que “los efectos son erga omnes y pro - futuro cuando controla normas en abstracto; son inter partes cuando decide sobre una tutela; son inter partes cuando aplica de manera preferente la Constitución en el curso de un proceso concreto; y son erga omnes cuando controla el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, no siempre el efecto de las providencias de la Corte han de ser los anteriormente señalados”. (Las subrayas fuera del original). De hecho en el Auto 071 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) se dijo que cuando la Corte aplica la excepción de inconstitucionalidad y fija los efectos de sus providencias estos pueden extenderse respecto de todos los casos semejantes, es decir inter pares. Finalmente debe considerarse la sentencia SU-1023 de 2001, que estableció que en circunstancias muy especiales, con el fin de no discriminar entre tutelantes y no tutelantes que han visto violados sus derechos fundamentales, los efectos de la acción de tutela pueden extenderse inter comunis es decir, extenderse a una comunidad determinada por unas características específicas. En las sentencias SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-493 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda) igualmente, se estableció que los efectos de la sentencia de unificación serían inter comunis para madres cabeza de familia desvinculadas de Telecom.”

13 Ver, además, sentencia T-1625 de 2000.

14 SU- 640 de 1998.

15 C-539 de 2011 y C-816 de 2011.

16 ARTÍCULO 62. SELECCIÓN DE EDUCADORES. Las autoridades competentes, en concertación con los grupos étnicos, seleccionarán a los educadores que laboren en sus territorios, preferiblemente, entre los miembros de las comunidades en ellas radicados. Dichos educadores deberán acreditar formación en etnoeducación, poseer conocimientos básicos del respectivo grupo étnico, en especial de su lengua materna, además del castellano.

La vinculación, administración y formación de docentes para los grupos étnicos se efectuará de conformidad con el estatuto docente y con las normas especiales vigentes aplicables a tales grupos.

El Ministerio de Educación Nacional, conjuntamente con las entidades territoriales y en concertación con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos establecerá programas especiales para la formación y profesionalización de etnoeducadores o adecuará los ya existentes, para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley y en la Ley 60 de 1993.

17 Esto es la ley 115 de 1994