

REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, primero (1°) de diciembre de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: No. 70-001-23-33-000-2015-00434-00
Actor: CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA -

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

SENTENCIA No. 071

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a la Sala, proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, incoada por el señor CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ, en contra del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Sucre, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, debido proceso administrativo, entre otros.

II. ACCIONANTE

El escrito de tutela lo presentó el señor CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 73.187.440 de Cartagena.

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra la Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE" - Consejo Directivo.

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones.

CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ, actuando en nombre propio, mediante el ejercicio de la presente acción¹, pretende la protección de los derechos constitucionales que estima vulnerados por el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE", por tanto, solicita que se ordene la suspensión del proceso para elegir al nuevo Director General de la Corporación, en su lugar, se expida un acuerdo que reglamente la elección a través de concurso de mérito.

4.2. Hechos.

La Sala los compendia, así:

Indica el accionante que mediante la Ley 1263 de 2008, se reglamentó la elección de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, sin embargo, en ella no se estableció que la misma sea mediante concurso de mérito, por lo que la elección es discrecional por parte del Consejo Directivo de cada Corporación.

Refiere que el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE", mediante el Acuerdo No. 006 del 24 de septiembre de 2015, reguló lo concerniente al proceso para la elección y nombramiento del próximo Director General de la Corporación en mención, para el periodo del 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019, estableciendo como normas rectoras de ese proceso, los principios constitucionales a la moralidad, igualdad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia y publicidad.

-

¹ En folios 1 a 10, obra la acción de tutela.

 Expediente:
 No. 70-001-23-33-000-2015-00434-00

 Actor:
 CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

Señala el accionante que, los anteriores principios solo pueden garantizarse mediante la elección por concurso de mérito, más no por elección, como está actualmente reglamentado en el Acuerdo No. 006 del 24 de septiembre de 2015.

Advierte el accionante que, el 19 de noviembre de 2015 se realizará la elección del cargo de Director General de CARSUCRE, de la lista de inscritos y admitidos, mediante votación del Consejo Directivo, al cual él aspira, pero sin ningún respaldo político, pues sólo cuenta con su mérito académico y experiencia, por lo que considera que se deben garantizar sus derechos amenazados por la manera en que se llevará a cabo la elección de ese cargo.

V. TRÁMITE PROCESAL

La acción constitucional se presentó el 17 de noviembre de 2015², la cual se admitió por auto del 18 de noviembre siguiente, en el que se negó una medida provisional solicitada por el accionante y se ordenó las notificaciones de rigor.

VI. CONTESTACIÓN

6.1. Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE"3.

La Corporación Autónoma Regional de Sucre, en su informe presentado por el presidente del Consejo Directivo, se opuso a las pretensiones del accionante.

Al respecto, sostuvo que corresponde a los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, nombrar al Director General de la misma, conforme lo dispuesto en los artículos 27, literal j), y 36, literal i), de la Ley 99 de 1993; en el artículo 1° de la Ley 1263 de 2008, modificatorio del artículo 28 de la Ley 99 de 1993; y en el Decreto 1076 de 2015.

Señala que conforme las normas expuestas, el Consejo Directivo de CARSUCRE expidió el Acuerdo No. 0006 del 24 de septiembre de 2015, mediante el cual ordenó y reglamentó el procedimiento para la elección y nombramiento del Director General de la Corporación, para el periodo institucional del 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019, modificado por el Acuerdo No. 008 del 6 de octubre de 2015.

_

² Así se evidencia con la nota de recibido en la Oficina Judicial de Sincelejo, obrante al reverso del folio 10 C. Ppal; en concordancia con el acta individual de reparto, visible a folio 23 ib.

³ Folios 33-34 ib.

 Expediente:
 No. 70-001-23-33-000-2015-00434-00

 Actor:
 CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

En ese orden, indica que resulta improcedente la presente acción de tutela, toda vez que el Consejo Directivo de CARSUCRE no ha vulnerado los derechos invocados por el accionante, sino que viene cumpliendo las normas vigentes que regulan el procedimiento de elección del Director General de la Corporaciones Autónomas Regionales.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. La competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en primera instancia, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

7.2. Problema jurídico.

Atendiendo los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar, si ¿Es procedente la presente acción de tutela, para suspender el proceso de elección del Director de la Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE", dispuesto mediante Acuerdo Nº 0006 de 24 de septiembre de 2015?

Con el objeto de arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) generalidades de la acción de tutela; (ii) carácter subsidiario de la acción de tutela; (iii) y, el caso en concreto.

7.3. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

7.4. Carácter subsidiario de la acción de tutela.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional es clara en cuanto la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y, por tanto, no está diseñada para sustituir los mecanismos procesales ofrecidos por el ordenamiento jurídico para defender los intereses de los particulares. Sobre este tópico, dijo:

"La acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demás medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional tomara el lugar de las otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de las otras jurisdicciones. Es por eso que esta Corte estableció que dentro de las labores que le impone la Constitución "está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la defensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas."

-

⁴Corte Constitucional, sentencia T-262/98.

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

Con la misma sindéresis, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela no es procedente cuando el accionante omitió utilizar los medios de controles o recursos ordinarios ofrecidos por el ordenamiento jurídico y pretende suplir su inactividad mediante el ejercicio de esa acción constitucional.

Ahora bien, respecto el ejercicio de la acción de tutela ante la posible vulneración de derechos fundamentales, la Corte Constitucional estableció como regla general, la improcedencia de la solicitud de amparo, considerando su naturaleza residual y subsidiaria, máxime cuando se está en presencia de decisiones administrativas (actos administrativos), mediante los cuales existen vías ordinarias de defensa. Al respecto, lo conceptuado por la Corporación Constitucional:

"En múltiples oportunidades esta Corporación ha precisado que la acción de tutela es improcedente, como mecanismo principal y definitivo, para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, ya que para controvertir la legalidad de ellos el ordenamiento jurídico prevé las acciones contencioso-administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión del acto. Dicha improcedencia responde a los factores característicos de residualidad y subsidiariedad que rigen esta acción de origen constitucional."

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que, existen eventos, donde pese a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, es procedente el ejercicio de la acción de tutela, destacándose aquellas situaciones en las que se prevé la ineficacia de los recursos ordinarios de defensa y la materialización de un perjuicio irremediable, recalcándose al respecto:

"No obstante, existiendo otro medio de defensa judicial, la Corte ha establecido dos situaciones excepcionales en las cuales es procedente la acción de tutela. Una de ellas, consiste en que el medio o recurso existente no sea eficaz e idóneo y, la otra, radica en la invocación de la tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En cuanto a la primera, la Corte ha sostenido que la sola existencia de otro mecanismo judicial no constituye una razón suficiente para declarar la improcedencia de la acción. El medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos esto es, que debe estar diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho.

Para determinar la concurrencia de estas dos características, deben examinarse los planteamientos fácticos de cada caso y establecerse (i) si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente tiene por virtud ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela (ii) si es posible hallar circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido

⁵ Corte Constitucional, sentencia T-090/13.

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance (iii) si la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial protección constitucional, y por lo tanto su situación requiere de particular consideración.

En cuanto a la segunda situación excepcional en la cual puede acudirse a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, la Corte ha señalado que corresponde a quien solicita el amparo mostrar por qué la tutela es una medida necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en contra del afectado"⁶

Conclúyase de lo anterior, que esta acción será procedente siempre que se esté frente a un perjuicio irremediable y que el mismo sea de tal magnitud que hace impostergable la protección del derecho conculcado o en peligro de ser desconocido.

7.5. Análisis del caso concreto.

El señor CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ, considera que se vulneran sus derechos a la igualdad, al trabajo, debido proceso administrativo, entre otros, por la manera discrecional en que el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional de Sucre "CARSUCRE", elegirá al próximo Director General para el período del 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019.

En ese orden de ideas, conforme el material probatorio allegado al expediente, está probado que mediante el Acuerdo No. 0006 del 24 de septiembre de 2015, el Consejo Directivo de CARSUCRE, ordenó y reglamentó el procedimiento para la elección del Director General de esa Corporación, para el periodo institucional del 1º de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019, señalando la manera de elección en sus artículos 13 y 14, que contienen el siguiente tenor:

"ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: DE LA ELECCIÓN. La Elección del Director General de la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE para el periodo institucional del 1º de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2019, será realizada en sesión ordinaria o extraordinaria del Consejo Directivo en la fecha establecida para tales efectos en el cronograma que hace parte integral del presente acuerdo.

EL Consejo Directivo, hará la elección del Director General, en ejercicio de la facultad nominadora que le confiere la Ley 99 de 1993, la Ley 1263 de 2008, el Decreto 1076 de 2015 y los Estatutos de la Corporación, seleccionándolo entre los candidatos que hayan cumplido con los requisitos

⁶ Supra, nota 6. En materia de perjuicio irremediable la Corte Constitucional en sentencia T-196 de 2010. manifestó "que aquel se configura a partir de la concurrencia de varios elementos, como "la inminencia, que exige medidas inmediatas; la urgencia, que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales."

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

establecidos para el ejercicio del cargo y que no se encuentren en situación de inhabilidad, incompatibilidad y/o prohibición derivada de la revisión de antecedentes citada en el artículo anterior."

"ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: DE LA VOTACIÓN. La elección del Director General de la Corporación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo Directivo, siempre y cuando exista quórum. El voto será nominal y público."

Conforme lo anterior, se tiene que la elección del Director General de CARSUCRE por el periodo 2016-2019, se hará por parte del Consejo Directivo mediante votación que requerirá la mayoría absoluta de sus miembros, entre los candidatos habilitados, el día 19 de noviembre de 2015⁷.

En este punto, considera la Sala que, previo a cualquier pronunciamiento de fondo, como la presente acción de tutela pretende la suspensión de unas elecciones que se encuentran reglamentadas en un acto administrativo, debe determinarse si la misma resulta procedente.

En efecto, cabe advertir que el Acuerdo No. 0006 del 24 de septiembre de 2015, por tratarse de un acto administrativo, es susceptible de control jurisdiccional en sede de lo contencioso administrativo, comoquiera que existe en el ordenamiento jurídico medios de control idóneos que permiten controvertir la legalidad del mismo, los cuales debieron ser ejercidos por el accionante, dentro de los términos y conforme los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, el objeto de amparo de esta acción resulta ser improcedente por no utilizarse como mecanismo subsidiario, toda vez que el accionante contaba con el medio de control de nulidad previsto en el art. 137 del CPACA, para cuestionar la legalidad del acuerdo expedido por el Consejo Directivo de CARSUCRE. Al no ejercerlo, no resulta procedente que por este medio constitucional de naturaleza subsidiaria, pretenda la defensa de sus derechos, máxime que no acreditó la vulneración de un derecho fundamental y la ocurrencia de un perjuicio irremediable que hicieran necesaria la intervención del juez constitucional.

Al respecto, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 3 de marzo de 20148, sostuvo:

⁷ Ver cronograma, en el artículo 15 del Acuerdo No. 0006 del 24 de septiembre de 2015.

⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Expediente 11001032800020130002600. C.P Dr. ALBERTO YEPES BARREIRO.

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

"Lo dicho hasta ahora permite a la Sala colegir que el cargo de director general de Corporación Autónoma Regional no es de carrera administrativa, sino que se trata de un cargo de período fijo, con régimen propio y diferente al estipulado para la generalidad de los cargos del Estado, a los cuales se accede por el sistema de méritos.

De igual forma se pudo establecer que las Corporaciones Autónomas Regionales gozan de un régimen de autonomía provisto por el ordenamiento Superior, frente al cual se consagró reserva legal. Además, el ordenamiento jurídico interno no ha dispuesto que la designación del director general deba surtirse mediante concurso de méritos en el que exista el deber legal de nombrar a quien haya ocupado el primer lugar; existe, eso sí, un sistema que permite escoger a ese dignatario por el voto favorable de la mayoría absoluta de quienes componen el Consejo Directivo de la Corporación.

Y, por último, se pudo corroborar que el principio del mérito, que opera como regla general para proveer los empleos del Estado, también se puede implementar en los procesos de elección de director general de Corporación Autónoma Regional, sin que per se conlleve el deber de designar al aspirante que haya ocupado el primer lugar en la clasificación general de concursantes. Al efecto deben consultarse los términos exactos en los que la Corporación diseñó el proceso de selección, ya que si el mérito solamente se hizo valer hasta la fase previa al acto de votación de los integrantes del consejo directivo, es dable afirmar que dicho organismo conserva intacta la facultad de elegir al Director de entre las personas que hayan alcanzado los mejores puntajes."

En este caso, el señor COLEY MARTÍNEZ no se encuentra ni siquiera en la lista de candidatos habilitados⁹, que son aquellos que cumplen con los requisitos para ser elegidos como Director General, por lo que no se evidencia ningún perjuicio.

De otra parte, es necesario precisar que para la fecha, conforme el cronograma de elección, ya el Consejo Directivo de CARSUCRE eligió al nuevo Director General, por lo que en el caso de existir la alegada violación, estaríamos en presencia de un daño consumado, de manera que en principio cualquier orden relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría ningún efecto, toda vez que no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete la amenaza, y lo único que procede es la nulidad del acto de elección, lo que ratificaría la improcedencia de esta acción. En consecuencia, la Sala denegará la presente acción por improcedente.

IX. CONCLUSIÓN

Con todo lo dicho, la Sala concluye que la respuesta al problema jurídico planteado *ad initio* es negativa, en razón a que el accionante no cumplió con los presupuestos necesarios para que a través de la acción de tutela se considere la presunta vulneración

-

⁹ Ver candidatos habilitados, a folios 19-20.

 Expediente:
 No. 70-001-23-33-000-2015-00434-00

 Actor:
 CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ

Demandada: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE

Acción: TUTELA - PRIMERA INSTANCIA

Tema: IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA - PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD

de sus derechos fundamentales invocados, toda vez que el Acuerdo No. 0006 del 24 de septiembre de 2015, podía ser demandado a través del medio de control de nulidad, para ser objeto de control jurisdiccional, pero como no se hizo, se incumplió con el requisito de subsidiariedad, pues en tratándose de actos administrativos, el accionante contaba con otro mecanismo de defensa judicial idóneo.

XI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLÁRESE improcedente la presente acción de tutela interpuesta por el señor CÉSAR ANTONIO COLEY MARTÍNEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **ENVÍESE** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por esta Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 188

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado

Magistrado