



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO DE FAMILIA DE ORALIDAD
Medellín, dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés

Referencia	Acción de Tutela
Proceso	Especial Sentencia N° 119
Accionante	CONSEJOS COMUNITARIOS SIN TIERRA
Accionados	CORANTIOQUIA MINISTERIO DEL INTERIOR MINISTERIO DE AGRICULTURA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
Radicado	No. 05-001 31 10 007 2023 00512 00
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia N° 254 de 2023
Derecho Invocado	Derecho a la Participación
Decisión	Declara Improcedente

Los señores HECTOR LIBARDO PEREZ PEREZ CC. No. 8.153.641, MARIA ROSMIRA LONDOÑO CC. No. 43.053.083 y HENRY HURTADO TORRES CC. No. 15.451.934, quienes se identifican como representantes de varios CONSEJOS COMUNITARIOS AFRO DE ANTIOQUIA e integrantes del MOVIMIENTO CONSEJOS COMUNITARIOS SIN TIERRA, proponen acción de tutela en contra del MINISTERIO DEL INTERIOR y de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA – CORANTIOQUIA; por considerar vulnerados sus derechos fundamentales.

HECHOS

Manifiestan los accionantes, en síntesis:

“...En la Asamblea de elección de los actuales representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de CORANTIOQUIA, realizada el año 2019, se establecieron las bases del procedimiento de toma de decisiones autónomas de las Comunidades negras de la Jurisdicción y posteriormente se incluyeron en el Capítulo Étnico del PGAR 2020-2031, las acciones tendientes al fortalecimiento de dicha autonomía para garantizar, no solo la participación; sino también la autonomía, la cultura y el fortalecimiento de las instituciones propias de las Comunidades Negras.

Cuando nos enteramos de la actual convocatoria, realizada el 1º de septiembre del presente año, donde se incluye el requisito establecido en el literal b) del artículo segundo del Decreto 1523 de 2003, que reza: "Certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción."; A pesar del concepto expedido al respecto por el delegado de la PROCURADURIA, sustentado en sucesivos fallos de tutelas de las altas cortes, reconociendo el derecho a la participación de Consejos Comunitarios Afrocolombianos, sin necesidad de demostrar la existencia de títulos, como son los casos de las tutelas contra CORPOGUAJIRA y CORPOCESAR, presentamos ante la



Corporación, una solicitud de revocatoria directa del acto mediante el cual se realizó dicha convocatoria.

También hemos venido solicitando una reunión extraordinaria con el grupo de expertos, designados por la comunidad como interlocutores directos en este tipo de asuntos, para aclarar algunos aspectos confusos de la convocatoria, e intentar corregir el rumbo de los acontecimientos.

Más el hecho de que el tiempo es corto y no hemos obtenido respuesta alguna a nuestros requerimientos, nos obliga a tomar medidas preventivas para evitar un daño mayor a nuestra comunidad, pues vemos amenazada nuestra autonomía, el derecho a la participación y la toma de decisiones que nos afectan, al no poder realizar una asamblea previa a la elección de nuestros representantes en la búsqueda de consensos, y para dar directrices a nuestros actuales...”

PETICION

Con base a los hechos narrados, los accionantes realizan las siguientes peticiones:

“...Que se ordene a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia "CORANTIOQUIA", suspender el actual proceso de convocatoria a elección del representante de las Comunidades Negras en el Consejo Directivo de la misma hasta tanto se garantice el derecho a la participación de la totalidad de Consejos comunitarios Afrocolombianos de la jurisdicción.

Que se convoque a los representantes de los Consejos Comunitarios de la jurisdicción a la aclaración y concertación de los términos de la convocatoria, a la luz de la normatividad existente y las sentencias de los jueces frente a los derechos amenazados de autonomía, derecho a la participación y a la consulta previa en las decisiones que nos afecten.

Que se ordene de manera definitiva, la inaplicación por inconstitucionalidad, del literal b) del artículo 9º (sic) del Decreto 1523 de 2003.

Que se aclaren los alcances del párrafo 1º del artículo 9º del decreto 1745 de 1995, en cuanto a la repetitividad de los Consejos Comunitarios Afrocolombianos sin título, como personas jurídicas especiales con vocación de entes territoriales a la luz del Convenio 169 de la OIT y los Artículos 286, 329 y transitorio 56 de nuestra constitución, en cuanto a la expresión: "Dicha acta constituirá documento suficiente para los efectos de representación legal"..."

RECUESTO PROCESAL

Presentada la solicitud le correspondió por reparto a este Despacho Judicial, procediendo a admitirla mediante providencia del 7 de septiembre de la anualidad, disponiéndose allí mismo correr traslado a las entidades accionadas por el término de dos (2) días contados a partir del momento de la notificación para ejercer su derecho de defensa.



En ese mismo auto se ordenó como MEDIDA PROVISIONAL a la entidad accionada CORANTIOQUIA, suspender provisionalmente el trámite de elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de la Corporación.

Así mismo, se dispuso vincular a todos aquellos interesados en la Convocatoria propuesta por CORANTIOQUIA; vinculación que se efectivizó con la publicación que hiciera la accionada en su página web el pasado 8 de septiembre.

Posteriormente, mediante auto del 12 de septiembre se dispuso la vinculación a la presente acción de tutela del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT (antes INCODER).

PRUEBAS

- A) Con la petición los tutelantes aportaron copia digital de los siguientes documentos:
- Solicitud de revocatoria directa del acto administrativo mediante el cual se realizó la convocatoria, presentada a CORANTIOQUIA
 - Concepto del Procurador Primero Judicial, Ambiental y Agrícola de Antioquia, sobre la necesidad de tener en cuenta los precedentes judiciales en el proceso de convocatoria y elección en curso
 - Derecho de petición dirigido a la Procuraduría Primera Judicial, Ambiental y Agrícola de Antioquia, solicitando su intervención
 - Derecho de petición dirigido al Director Nacional de Comunidades Negras, solicitando su intervención
 - Derecho de petición dirigido a la Directora de CORANTIOQUIA, solicitando información y pidiendo aclaración de la convocatoria
 - Derecho de petición dirigido a la Ministra del Medio Ambiente, solicitando su intervención
 - Derecho de petición al Consejo Directivo de CORANTIOQUIA, solicitando detener el proceso de elección del representante de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de la corporación, y realizar una nueva convocatoria.
 - Derecho de petición dirigido a la Defensoría del Pueblo de Antioquia, solicitando su intervención
 - Convocatoria a inscripción y participación de los participantes en la elección de los representantes de Comunidades Negras para el periodo 2024-2027, colgada en la página de CORANTIOQUIA.
 - Respuesta emitida por CORANTIOQUIA al derecho de petición allegado por los accionantes
 - Acta de elección del representante de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de CORANTIOQUIA, para el periodo 2020-2023.
 - Escrito de tutela presentado contra CORPOCESAR
 - Fallo de tutela contra CORPOGUAJIRA Rdo.44-001-33-40-001- 2019-00275-00.

B) Este Juzgado, al admitir la solicitud ordenó oficiar a las entidades accionadas corriéndole traslado por el término de dos (2) días contados a partir del momento de la notificación para ejercer su derecho de defensa.

C) La accionada CORANTIOQUIA contestó la presente acción, manifestando en síntesis:



“...Tal como lo señalan los accionantes el artículo 5º de la Ley 70 de 1993 condicionó al Gobierno Nacional para determinar dichos requisitos, por lo anterior, la competencia es exclusiva del Ministerio del Interior y desconoce esta Corporación a la fecha dicho acto de reglamentación de requisitos.

Frente al artículo 46 de la misma norma, lo mencionado por los accionantes es de competencia de los Consejos Comunitarios en su interior como elemento de gobernabilidad de sus propios pueblos, situación que igualmente desconoce la Corporación.

(...)

Frente al proceso de elección, definido por los accionantes y contenido en el Decreto 1523 de 2003, es preciso señalar que este mismo Decreto fue el que el Gobierno Nacional entró a regular en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 y así lo indica el mismo decreto al final del artículo 2.2.8.5.1.10. del decreto ya mencionado.

Es necesario diferenciar el procedimiento de elección del representante y suplente de las comunidades negras ante el Consejo Directivo de la Corporación con los retos del PGAR 2020-2031 en los que la Corporación ha avanzado con la participación de las autoridades afro, sus delegados y los expertos comunitarios en la construcción del Modelo de Coordinación adoptado mediante Resolución N°040-RES2302-398 y la comunicación del Acto Administrativo con amplia participación de Consejos Comunitarios, el Modelo tiene por objetivo coordinar con los consejos comunitarios, sus autoridades y Corantioquia, la administración estratégica del patrimonio ambiental en territorios de comunidades negras así como la gestión ambiental desde el cumplimiento del capítulo étnico del PGAR y las acciones coordinadas en el Plan de Acción para garantizar la debida información y participación de las comunidades afrocolombianas de la jurisdicción, de tal manera que se facilita la realización de encuentros y reuniones con expertos comunitarios afro y autoridades de los consejos comunitarios de la jurisdicción en la presente vigencia orientadas al fortalecimiento de capacidades y en el marco de la articulación del Modelo de Coordinación con el Modelo para la Gobernanza Territorial Ambiental (GOTA).

(...)

La actual convocatoria a elección de representante y suplente de comunidades negras, Señora Juez, como se ha señalado a lo largo del presente escrito, se viene realizando de conformidad con la norma aplicable (Decreto 1076 de 2015, capítulo 5, artículo 2.2.8.5.1.1. y siguientes), sin desconocer los preceptos jurisprudenciales que al respecto han emanado las altas, cortes, que de hecho son situaciones inter partes, pero que en ningún momento se han constituido como sentencias unificadoras en cuanto al proceder, entre ellas el fallo de tutela del Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, M.P. Carmen Cecilia Plata Jiménez, radicado 44-001-33-40-001-2019-00275-02, que menciona la T-823 de 2012 y T-576 de 2014,

(...)

Sobre la solicitud de revocatoria en mención, esta fue contestada mediante radicado interno No. 040-COI2309-26775 y enviada por correo certificado empresa 472 a los destinatarios. Adjunto prueba de ello.

Por último, es preciso señalar, como se ha indicado en esta contestación, que las diferentes reglamentaciones a que hacen referencia en su escrito los accionantes son de resorte exclusivo del Gobierno Nacional y la CORPORACIÓN siempre ha estado atenta a las normas que se expidan y reglamenten la materia, sin embargo, son las mismas comunidades, quienes



dentro de su Gobierno propio deben organizarse para buscar sus fines comunes y poder llegar y llevar a los consejos Directivos la representación que ellos desean, esto, de acuerdo a la inconformidad expresada en múltiples derechos de petición elevados a la Corporación...

D) Por su parte, la accionada MINISTERIO DEL INTERIOR emitió igualmente pronunciamiento manifestando en síntesis:

“...si bien es cierto que, dentro de la misionalidad del Ministerio del Interior se contempla la formulación, promoción y seguimiento a la política de atención a la población en situación de vulnerabilidad, para la materialización de sus derechos, con un enfoque integral, diferencial, social y de género, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado; lo cierto es que, no es del resorte de esta Dirección y/o Cartera Ministerial soportar sus pretensiones; razón por la cual es importante señalar que de conformidad con el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”, en lo que respecta al tema objeto de la presente acción de tutela, es decir el Procedimiento de elección del representante y suplente de las Comunidades Negras ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, es competencia exclusivamente de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR, que para el caso concreto es la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia “CORANTIOQUIA”.

Por tanto, para efectuar la elección del representante y suplente de las Comunidades Negras ante los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR, la norma prevé una serie de requisitos consagrados en la Parte 5 GRUPOS ÉTNICOS, Capítulo 3, artículos 2.5.1.3.1 al 2.5.1.3.10 del Decreto 1066 de 2015

(...)

En ese orden de ideas, el Ministerio del Interior, en los términos de las normas legales y reglamentarias, no tiene competencia alguna en el asunto que suscita la presente acción de tutela y, por ende, no ha vulnerado derecho fundamental alguno a los accionantes. De conformidad con las disposiciones en mención, quien pudo ejecutar acciones en desmedro los diferentes Consejo Comunitario como integrantes del Movimiento Consejos Comunitarios Sin Tierra, es la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia – “CORANTIOQUIA” ...”

E) Por su parte, la accionada AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT emitió igualmente pronunciamiento manifestando en síntesis:

“...1. Los accionantes indican que presentaron la revocatoria directa ante la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA – CORANTIOQUIA para que se protejan sus derechos a la participación de la junta directiva.

2. dicha pretensión recae únicamente sobre la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA – CORANTIOQUIA, por lo que no le es dado a la entidad indicar si se vulneraron o no los derechos de los accionantes y los consejos a los que representan.

3. De conformidad a las competencias establecidas en el Decreto 2363 de 2015 y una vez consultadas las bases de datos alfanuméricas y geográficas que reposan en esta la Dirección de Asuntos Étnicos, las cuales están en constante actualización y depuración, a la fecha, se pudo establecer que, los consejos comunitarios denominados Consejo Comunitario Afro Hoyorrico, Consejo Comunitario Afro Safra Belmira, Consejo Comunitario de Negritudes



Nuevo Desarrollo La Congoja, Consejo Comunitario y Afrocolombiano La Sierra, a la fecha, no cuentan con acto administrativo de titulación colectiva, así como tampoco se evidencia registro alguno de solicitud para adelantar algún trámite administrativo en favor de estas comunidades.

4. Ahora bien, con relación al Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas de Colorado – COCOAFROCO del municipio de Nechí - Antioquia, se informa que, a la fecha cuenta con solicitud de Titulación Colectiva en su favor, la cual, se encuentra priorizada en el plan de atención anual, por lo tanto, se procedió a dar traslado a la Subdirección de Asuntos Étnicos, a través del radicado No. XXXXXXXX para que, en el marco de lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2363 de 2015 brinde respuesta en lo referente al estado actual esta solicitud.

5. Por ende la Agencia Nacional de Tierras no sólo no es el llamado a responder las pretensiones de la parte Accionante ni tampoco funge como segunda instancia que le permita pronunciarse respecto a las actuaciones de las autoridades judiciales accionadas en esta acción constitucional, y ha hecho todas las acciones tendientes a preservar y proteger los derechos fundamentales de los Consejos Comunitarios como se puede evidenciar respecto al Consejo COCOAFROCO el cual se encuentra en prioridad dentro del plan de atención anual...”

F) Por otro lado, fue allegado pronunciamiento por parte del Doctor HÉCTOR MANUEL HINESTROZA ÁLVAREZ, en su calidad de Procurador 1° Judicial Ambiental y Agrario de Antioquia, quien manifestó que coadyuva las peticiones de los accionantes y dice:

“...A juicio de esta Judicial, haya una parte de razón y en aras de la debida formalidad, lo consagrado en los literales a y c del transcrito aparte normativo, mas ya en lo atinente al literal b, es importante anotar lo siguiente: si bien el decreto 1523 del 2013 artículo segundo establecía estos requisitos y en virtud de la compilación normativa del gobierno colombiano, ahora figuran en el decreto reglamentario 1076 del 2015, no está demás anotar que dicha norma debe entenderse y asumiendo una interpretación sistemática de ella, dentro del contexto del bloque de constitucionalidad, iniciando ello de conformidad con el orden jerárquico por el convenio 169 de la OIT relativo a los pueblos indígenas y tribales, instrumento multilateral, que establece en su aparte “Il tierras” y en el artículo 13 y subsiguientes todo lo relativo al territorio de los pueblos indígenas y tribales,

(...)

Es por ello que entonces no se haya valida razón, que fundamente las exigencias legales y reglamentarias impuestas en este asunto específico, vale anotar el requerimiento formal del reconocimiento estatal y de la existencia del título de propiedad, para que las comunidades tengan legitimidad activa, para acceder a su derecho fundamental, como colectivo, de participación política y ser escuchadas de esta forma: a través de un vocero elegido por ellos en el seno del Consejo Directivo de la Corporación, exigencias formales que de suyo devienen en inconstitucionalidad y en una sana interpretación pluralista, garantista y sistemática podrían ser inaplicadas por ser normas que contarían nuestro ordenamiento superior tal como lo ordena el artículo 4 de nuestra Constitución, y como igualmente le demandarían nuestro preámbulo y la teoría del bloque de constitucionalidad, entendido esto último, como que, más que un control de convencionalidad que podría ser lacerante de nuestra autodeterminación normativa y soberanía, SE TRATA DE UNA INAPLICACIÓN DE LA NORMA QUE TRASGREDE EL ORDEN CONSTITUCIONAL, ello en ejercicio del control por vía de excepción, teniendo como soporte nuestra propia Constitución Política.



Por último, es de resaltar, que, en la pasada elección, las comunidades afrodescendientes previamente convocadas por la Corporación, se reunieron para la escogencia de su representante al Concejo Directivo, y una vez esto se dio, dichas comunidades en el válido ejercicio de su autonomía, decidieron en espacio autónomo, permitir la participación en el proceso de los consejos comunitarios sin título...”

G) El pasado 15 de septiembre se allegó memorial por cuenta de los accionantes, mediante el cual aportan escritos provenientes de la Defensoría del Pueblo y del Procurador 1° Judicial Ambiental y Agrario de Antioquia, con destino a la accionada CORANTIOQUIA, mediante los cuales expresan sus consideraciones respecto del requisito contenido en el literal b) del artículo 2° del Decreto 1523 de 2003.

H) El pasado 15 de septiembre se requirió a la accionada CORANTIOQUIA a fin que brindara determinada información respecto de los postulantes a la convocatoria para la elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de la Corporación; dicha entidad contestó, en resumen y respecto de los consejos que le fueron consultados, lo siguiente:

Consejo Comunitario	Observaciones
Consejo Comunitario Afro Hoyorrico	Presentó postulación, pero no cumplió con el requisito contenido en el literal b del Decreto 1076 de 2015
Consejo Comunitario Afro Safra Belmira	No presentó documentación
Consejo Comunitario de Negritudes Nuevo Desarrollo La Congoja	Presentó postulación, pero no cumplió con el requisito contenido en el literal b del Decreto 1076 de 2015
Consejo Comunitario y Afrocolombiano La Sierra	No presentó documentación
Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas de Colorado – Cooafroco	Presentó postulación, pero no cumplió con el requisito contenido en el literal b del Decreto 1076 de 2015. Sin embargo, presentó nuevamente documentación, pero de manera extemporánea
Movimiento Consejos Comunitarios Sin Tierra	No presentó documentación

CONSIDERACIONES

En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto número 1983 del 30 de noviembre de 2017, por el cual se establece las reglas para el reparto de la acción de tutela, este Despacho tiene competencia para su conocimiento.

Como mecanismo de defensa y protección efectiva de los derechos fundamentales la Constitución Política consagra la acción de tutela en su artículo 86 para que los derechos que se vulneran obtengan protección inmediata en tanto el Juez observe que en verdad existe



vulneración o la amenaza alegada por quien solicitó protección, e imparta una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho en disputa.

Su trámite corresponde a un procedimiento preferencial breve, tendiente al restablecimiento de los derechos vulnerados por el particular o la autoridad pública correspondiente, la cual tiene carácter esencial subsidiario, que tan sólo procede instaurarla si la persona no dispone de otro medio de defensa judicial, además de que es inmediata porque se trata de un asunto breve, un remedio de aplicación urgente que hace preciso administrar la guarda de la efectividad concreta y actual del derecho sujeto a violación u amenaza.

En Colombia se tienen derechos fundamentales de carácter individual y colectivo, los invocados por el accionante revisten un carácter individual que al entrar en contactos unos y otros crean un conflicto, precisamente por la insatisfacción que surge al no alcanzar el Estado a garantizar de manera real estos derechos, este es el caso del derecho a la igualdad.

Finalmente es a los jueces de la República a quienes le corresponde entonces la función de “asegurar el goce” de los derechos fundamentales mediante el conocimiento constitucional en sede de tutela, y esto hasta donde le es permitido legalmente, teniendo en cuenta que estamos ante un *“Estado Social y Democrático de Derecho” que le imprimen sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto...*¹

PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PRESENTE CASO

El Juez actúa para equilibrar las cargas y sin desplazar a las competencias de las autoridades, hacer prevalecer los derechos fundamentales, que son la razón de ser del Estado Social de Derecho.

Se ha criticado al Juez Constitucional porque con su actuar, se inmiscuye en áreas que supuestamente no son de su órbita, pero ello carece de fundamento, porque lo único que éste hace es verificar si el derecho fundamental invocado, tiene tal carácter, si la vulneración ocurrió y si el medio idóneo para su protección, es el medio excepcional, caso en el cual, de ser positiva la respuesta, debe conceder el Amparo.

Esto hace parte de la colaboración armónica de las ramas del poder público, de tal suerte, que si un servidor público, por las razones que sean, con su actuar vulnera derechos fundamentales, el Juez entra a remediar la situación.

Advierte el Despacho que el objeto central de la presente acción de tutela, tiene como foco la Convocatoria para la elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de CORANTIOQUIA; frente a la cual, en síntesis, consideran los accionantes que se vulneran sus derechos fundamentales al ser incluido el requisito contemplado en el literal b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003, razón por la cual solicitan su inaplicación por inconstitucionalidad.

Dice el mencionado artículo 2º del Decreto 1523 de 2003: *“Requisitos. Los Consejos Comunitarios que aspiren a participar en la elección del representante y suplente, ante el*

¹ Sentencia T-772 de 2003.



Consejo Directivo, allegarán a la Corporación Autónoma Regional respectiva, con anterioridad mínima de quince (15) días a la fecha de la elección, los siguientes documentos:

(...)

b) Certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, sobre la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación a las comunidades negras de la respectiva jurisdicción..."

Norma que posteriormente fue recogida, de manera prácticamente textual, en el artículo 2.2.8.5.1.2. del Decreto 1076 de 2015.

Solicitan los accionantes se ordene a las accionadas inaplicar por inconstitucionalidad dicha norma, toda vez que transgrede el Convenio 169 de la OIT, suscrito por Colombia y aprobado mediante la Ley 21 de 1991, lo que lo hace parte integral del llamado "Bloque de Constitucionalidad"; señalan además los accionantes que existen múltiples fallos de primera y segunda instancia que avalan dicha posición.

Consideran los accionantes que se transgrede específicamente el artículo 6° de la Ley 21 de 1991, que ratificó el Convenio 169 de la OIT, que dice: "...1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente..."

Primeramente, es relevante aclarar que, si bien existen algunos fallos de tutela, en casos análogos, concediendo el amparo constitucional y ordenando inaplicar el mencionado artículo 2° del Decreto 1523 de 2003, tal como lo señalan los accionantes; de la búsqueda jurisprudencial realizada por esta Judicatura, se pudo evidencia que existen, por igual, fallos de tutela, en primera y segunda instancia, que niegan dicho amparo, tal como lo aludió la accionada CORANTIOQUIA en su respuesta; sin ser posible identificar algún fallo de algún órgano de cierre que permita dirimir dicha dicotomía.

Lo anterior se explica, tanto por la autonomía con la que cuentan los Jueces Constitucionales en la toma de sus decisiones, como por el hecho que, si bien cada uno de aquellos casos pueden aparentar ser similares, pueden existir diferencias fácticas importantes que se traducen en una decisión del Juez Constitucional en uno u otro sentido; lo que conlleva entonces que no puede predicarse que aquellas decisiones concediendo o negando el amparo constitucional, vinculen a todos los Jueces Constitucionales, como al parecer interpretan los accionantes.

En este punto, advierte el Despacho que en el presente caso no se satisface el principio de subsidiariedad, como requisito de procedibilidad que haga admisible la intervención del Juez Constitucional mediante este mecanismo tutelar, veamos:

Respecto al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples sentencias, entre ellas la T-405 del 2018 que dice: *"El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial."*



No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

(...)

Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes, tanto por brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño, como por armonizar con las particularidades del caso; (iii) el perjuicio debe ser grave, es decir, susceptible de generar un detrimento trascendente en el haber jurídico de una persona; y la (iv) res-puesta requerida por vía judicial debe ser impostergable, o lo que es lo mismo, fundada en criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable. En desarrollo de lo expuesto, en la Sentencia T-747 de 2008, se consideró que **cuando el accionante pretende la protección transitoria de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela, tiene la carga de “presentar y sustentar los factores a partir de los cuales se configura el perjuicio irremediable, ya que la simple afirmación de su acaecimiento hipotético es insuficiente para justificar la procedencia la acción de tutela”.**

Finalmente, reitera la Sala que, **en atención a la naturaleza eminentemente subsidiaria de la acción de tutela, esta Corporación también ha establecido que la misma no está llamada a prosperar cuando a través de ella se pretenden sustituir los medios ordinarios de defensa judicial.** Al respecto, la Corte ha señalado que: “no es propio de la acción de tutela el [de ser un] medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales”...” (Negrillas fuera de texto)

Ahora bien, respecto de la figura de EXCEPCION POR INCONSTITUCIONALIDAD, invocada por los accionantes, la misma fue explicada por el H. Consejo de Estado, mediante pronunciamiento del 11 de noviembre de 2010, Rdo. 66001-23-31-000-2007-00070-0 y dice: “...La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes. (...) Ahora bien, para hacer uso de este medio excepcional **es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea...**” (Negrillas fuera de texto)



De otro lado, si bien no existe algún fallo de algún órgano de cierre respecto de la constitucionalidad del requisito contenido en el numeral b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003, lo que constituye el núcleo central del problema jurídico propuesto; dicha normal si ha sido analizada por el H. Consejo de Estado, en múltiples pronunciamientos, entre ellos la sentencia del 5 de agosto de 2021, Rdo. 11001-03-28-000-2020-00094-00, recordando lo dicho en sentencia del 2 de octubre de 2020, Rdo. 11001-03-28-000-2019-00071-00, y dice: *“Al respecto, debemos tener presente que el artículo 20 del Decreto 1745 de 1995 señala que **“Para iniciar el trámite de titulación colectiva de Tierras de las Comunidades Negras, la comunidad presentará por escrito la solicitud respectiva ante la regional del Incora correspondiente, a través de su representante legal, previa autorización de la Asamblea General del Consejo Comunitario”.***

*En sentencia del 2 de octubre de 2020, esta Sección en relación con el artículo antes transcrito estableció que: “...es claro que la actuación administrativa dirigida a la obtención del título sobre los territorios colectivos para esos grupos **inicia con la solicitud escrita que haya radicado su representante legal ante la citada entidad, que actualmente corresponde a la Agencia Nacional de Tierras...**”.* (Negrillas fuera de texto original).

(...)

*En este orden de ideas, es claro que la postura de este Juez de lo contencioso es que el trámite de adjudicación **no inicia con el auto admisorio dictado por la Agencia Nacional de Tierras, sino con la sola radicación de la solicitud por parte de la comunidad que la presentó.***” (Negrillas del texto original)

Así las cosas, tales las reglas Jurisprudenciales descritas, para suplir con el requisito contenido en el numeral b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003, no es necesario haber surtido la totalidad del trámite ante la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT (antes Incoder), como al parecer interpretan los accionantes, ni siquiera es necesario que se hubiera emitido acto administrativo admitiendo dicho trámite, bastando tan solo la radicación de la solicitud por parte de la comunidad; requisito que no resulta gravoso, como para que se torne necesario declarar la inconstitucionalidad del mismo.

Descendiendo al trámite de la convocatoria para la elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de CORANTIOQUIA, objeto de la presente acción, de la respuesta allegada por la entidad accionada el pasado 15 de septiembre es posible concluir que dicha entidad ha tenido en cuenta la interpretación jurisprudencial que debe dársele al requisito contenido en el numeral b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003; de tal suerte que en el listado de postulante a dicha convocatoria se señala que, a modo de ejemplo, el Consejo Comunitario de La Vereda San Andrés fue admitido a dicha convocatoria y se anota: *“Oficio de la Agencia Nacional de Tierras del Ministerio de Agricultura, en el que indican que la titulación se encuentra en trámite.”*

Nótese también, a modo de ejemplo, frente al Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrocolombianas de Colorado – Cocolafroco, (quienes, de acuerdo a los anexos de la tutela, hacen parte del MOVIMIENTO CONSEJOS COMUNITARIOS SIN TIERRA, pero no obran como accionantes); este Consejo Comunitario presentó, por igual, la documentación acreditando haber iniciado el trámite de titulación, pero no fueron admitidos por haber presentado dicha documentación de manera extemporánea.



De lo anterior se concluye que, a juicio de esta Judicatura, en el trámite de la convocatoria para la elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de CORANTIOQUIA, no es posible predicar una aplicación inconstitucionalidad del requisito contenido en el numeral b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003, toda vez que tal requisito se ha basado, no solo en la normatividad aplicable al caso, sino también en el hecho que la interpretación de tal requisito se ha ajustado a la jurisprudencia que rodea el mismo, traduciéndose en que dicho requisito no se torna gravoso ni de imposible cumplimiento. En consecuencia, no hay lugar a ordenar la inaplicación por inconstitucionalidad pretendida.

Por lo anterior, esta Judicatura no advierte en el presente caso los presupuestos necesarios que hagan ineludible la intervención del Juez Constitucional; tanto por el hecho que no se advierte la aplicación inconstitucional del requisito contenido en el numeral b) del artículo 2º del Decreto 1523 de 2003, como también y de manera principal, por cuanto no se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable que haga necesaria la intervención del Juez Constitucional en el presente caso.

Así las cosas, para aquello que pretenden los accionantes, cuentan con la vía ordinaria, no la constitucional, lo que hace improcedente el presente mecanismo tutelar; como quiera que al tenor del artículo 86 de la Constitución, este mecanismo constitucional es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, que para el presente caso resulta idónea. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes.

Al respecto, dijo la H. Corte Constitucional mediante sentencia SU109 de 2022:

*“...La Corte ha reconocido que, en principio, los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011 son adecuados para controvertir los actos administrativos de contenido general. En efecto, contra este tipo de actos proceden los siguientes medios de control: (i) **El de nulidad por inconstitucionalidad (art. 135 del CPACA), con el cual se determina si un acto es nulo “por infracción directa de la Constitución Política”.** De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, este medio de control procede si el acto cuestionado es “un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución, sin la existencia de la ley previa”. (ii) El medio de control de nulidad (art. 137 del CPACA), a través del cual se busca la defensa del ordenamiento jurídico, cuando se alega que los actos “infringen las normas en que deberían fundarse, hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profiere”. Por último, de forma excepcional, (iii) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), cuando se pretenda, además de la salvaguarda del ordenamiento jurídico, “el restablecimiento de un derecho subjetivo lesionado por un acto administrativo” y, eventualmente, la reparación de un daño.*

(...)

En suma, la acción de tutela procede de forma excepcional cuando el hecho vulnerador tiene origen en un acto general, impersonal y abstracto, siempre que se verifique el cumplimiento de los presupuestos generales del requisito de subsidiariedad. Esto es, que se constate que: a) no existen otros mecanismos de defensa judicial, b) existen, pero estos no son idóneos ni eficaces para la debida y oportuna protección deprecada o c) a pesar de que existen mecanismos ordinarios idóneos y eficaces, la acción de tutela procede de forma transitoria ante la posible consumación de un perjuicio irremediable. Así, la Corte ha considerado que, en algunos eventos,



relacionados con la ausencia de idoneidad del mecanismo ordinario y la inminente configuración de un perjuicio irremediable, la acción de amparo procede, aun cuando con esta se cuestionen actos generales...” (Negrillas fuera de texto)

Considera esta Judicatura que el mecanismo idóneo para resolver el presente conflicto no se encuentra en cabeza del Juez Constitucional, sino de la Justicia Ordinaria; como quiera que no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable, que hagan necesaria la intervención del Juez Constitucional; tal conflicto, deberá ser surtido dentro del trámite del proceso ordinario, para que sea decidido por el Juez de la causa, luego del respectivo debate procesal y probatorio.

Se concreta esta decisión en que los accionantes, si así lo consideran, pueden acudir a la vía judicial ordinaria a fin de lograr lo que acá pretende; pues no puede pretenderse que por medio de la vía excepcional de tutela, se deje sin efectos o se modifique el trámite de la Convocatoria propuesta por la accionada CORANTIOQUIA, tal lo pretendido, sin las garantías procesales pertinentes, pues para ello el Estado ha previsto todo un proceso judicial a fin que dentro del mismo se controviertan los derechos como el que ahora se pretenden; en el cual se tiene la oportunidad de presentar pruebas, ejercitar la defensa y que sea la Justicia Ordinaria quien finalmente tome una decisión en derecho, después del análisis probatorio a fin que el Juez natural de la causa determine la procedencia de las pretensiones; lo que no es posible en este caso en el perentorio término de diez días pretermitiendo o saltándose toda una jurisdicción y el procedimiento legal establecido para estos efectos.

Es importante clarificar que el análisis surtido se limita a determinar la existencia de los presupuestos necesarios que hagan procedente la intervención del Juez Constitucional; razón por la cual, le asiste a los accionantes, si lo consideran, la oportunidad de debatir lo pretendido a través del trámite procesal en un eventual litigio ante la justicia ordinaria, en el cual bien podrían identificarse aspectos no abordados en el presente fallo y allegarse a una conclusión distinta, de donde se deviene que no puede predicarse que lo acá decidido vincule al Juez Ordinario en un eventual proceso, pues por demás y por lo general a todas las personas en la resolución de sus controversias jurídicas, les cabe y es procedente la jurisdicción ordinaria.

En razón y mérito de lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO DE FAMILIA DE ORALIDAD DE MEDELLÍN, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo deprecado por los señores HECTOR LIBARDO PEREZ PEREZ CC. No. 8.153.641, MARIA ROSMIRA LONDOÑO CC. No. 43.053.083 y HENRY HURTADO TORRES CC. No. 15.451.934, quienes se identifican como representantes de varios CONSEJOS COMUNITARIOS AFRO DE ANTIOQUIA e integrantes del MOVIMIENTO CONSEJOS COMUNITARIOS SIN TIERRA, en contra del MINISTERIO DEL INTERIOR y de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA – CORANTIOQUIA, trámite al que se vinculó al MINISTERIO DE AGRICULTURA y a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT; conforme a las consideraciones insertadas en la parte motiva de esta providencia; conforme a las consideraciones insertadas en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO: Se dispone levantar la MEDIDA PROVISIONAL dispuesta en el admisorio de la presente acción de tutela, respecto de la suspensión del trámite de elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de la Corporación

TERCERO: Notifíquese de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Se ordena a CORANTIOQUIA, que de manera INMEDIATA proceda a publicar en su página web aviso notificando del presente fallo a todos aquellos interesados en la Convocatoria para la elección de los Representantes de las Comunidades Negras ante el Consejo Directivo de la Corporación; así mismo, deberá remitir a este Despacho constancia de dicha publicación.

QUINTO: Si dentro de los tres días siguientes a la notificación de esta providencia no se impugnare el fallo, se enviará en revisión ante la Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE

ANA PAULA PUERTA MEJIA
JUEZA