

Expediente: T-9.691.605

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-299/24

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Improcedencia por cuanto el accionante puede interponer acción de nulidad y restablecimiento del derecho y no se evidencia un perjuicio irremediable

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Cuarta de Revisión

SENTENCIA T-299 DE 2024

Expediente: T-9.691.605

Acción de tutela interpuesta por Camilo Rivera Soto, en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Vladimir Fernández Andrade, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela del 22 de agosto de 2023 emitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ginebra, respecto de la acción de tutela presentada por Camilo Rivera Soto, en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

I. ANTECEDENTES

A. A. Hechos relevantes

1. 1. El 15 de octubre de 2022, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante la "CVC") realizó una convocatoria pública para la conformación del Consejo de Cuenca de la Subzona hidrográfica de los ríos Guabas-Sabaletas-Sonso (en adelante el "Consejo de Cuenca"). El accionante indicó que en la convocatoria se listaron los consejos comunitarios de las comunidades negras asentados en la cuenca hidrográfica, donde han venido realizando sus prácticas tradicionales de producción. Entre ellas, el Consejo

Comunitario de Negritudes Afrozabaletas (en adelante el “Consejo Comunitario”).

2. El 1 de diciembre de 2022, el accionante adujo que vía correo electrónico, le solicitó a la Dirección de Planeación de la CVC información sobre la elección de los representantes y la conformación del Consejo de Cuenca.

3. Ese mismo día, el Director de Planeación de la CVC le informó que respecto del proceso de elección y conformación del Consejo de Cuenca para el periodo 2022-2026, “una vez verificados los documentos allegados, usted ha cumplido los requisitos de que trata la Resolución 509 de 2013, para ser miembro del mencionado Consejo de Cuenca.”

4. El 5 de diciembre de 2022 se llevó a cabo la asamblea de elección de los consejeros del Consejo de Cuenca, la cual se registró en acta de la misma fecha. El accionante adujo que el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas quedó elegido como miembro de la mencionada organización, así como el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y el Castillo.

5. Sin embargo, el 21 de marzo de 2023, el Director de Planeación de la CVC le informó al accionante vía correo electrónico que el Consejo Comunitario Afrozabaletas cumplía parcialmente con los requisitos de que trata la Resolución 509 de 2013, pero no con la totalidad de ellos para ser elegido consejero del Consejo de Cuenca. Ello, en atención a lo siguiente:

i. (i) Durante la presentación del informe de la conformación del Consejo de Cuenca, algunos miembros de los consejos comunitarios de las comunidades negras del Municipio de Guacarí y Ginebra manifestaron su inconformidad con la verificación de la documentación realizada.

() Ante esta situación, la CVC procedió a consultarle a la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras si el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas cumplía con los requisitos contenidos en el literal b) del numeral 1 del artículo 4 de la Resolución 509 de 2023 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en particular, respecto del trámite de adjudicación de tierras.

() En respuesta a esa consulta, la Agencia Nacional de Tierras le informó a la CVC que existe una solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario ubicado en el municipio de Ginebra, cuya pretensión inicial correspondió a un predio en proceso de adquisición. Sin embargo, refirió que dado el desistimiento de la oferta voluntaria de compra por parte del propietario del predio, no fue posible iniciar el trámite de adjudicación. A su turno, adujo que el representante legal del Consejo Comunitario solicitó la adjudicación de otro predio administrado por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), sin embargo, a la fecha ese predio no ha sido transferido a la Agencia. En consecuencia, informó que dadas las complejidades relacionadas con la pretensión territorial, “actualmente dicho Consejo Comunitario no se encuentra en trámite de adjudicación.”

() No obstante lo anterior, la CVC invitó al Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas a continuar siendo un actor preponderante y activo en los espacios de participación técnicos y sociales para la planificación, gestión y manejo de la Cuenca.

6. El accionante adujo que a finales de abril de 2023, le solicitó al Director de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras que le expidiera una certificación donde constara que el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas se encontraba en trámite o contaba con una titulación colectiva. Ello, en atención al trámite que adelantó ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras). Revisado el expediente, se constató que la referida comunicación emitida por el INCODER data del 15 de agosto del 2006 y certifica que el señor Camilo Rivera Soto, en su condición de representante legal del Consejo Comunitario Afro Zabaletas “presentó solicitud de titulación colectiva en calidad de tierra de las comunidades ante la oficina de enlace territorial” que a la fecha se encuentra en trámite.

7. El 5 de mayo de 2023, vía correo electrónico, el accionante le solicitó al Director General de la CVC revisar la documentación allegada, de cara al cumplimiento de los requisitos dispuestos en la Resolución 509 de 2013, y de ser el caso, realizar las aclaraciones y correcciones respectivas para que se le reconozca como consejero del Consejo de Cuenca. Además, cuestionó el hecho de que la CVC no le hubiera consultado a la Agencia Nacional de Tierras, antes de informarle que cumplía con todos los requisitos. Por último, indicó que le solicitó a la Agencia Nacional de Tierras que corrigiera su respuesta, pues lo cierto es que el Consejo Comunitario si se encuentra en proceso de titulación colectiva.

8. El 8 de mayo de 2023, el Director de Asuntos Jurídicos de la Agencia Nacional de Tierras dio respuesta a la solicitud del accionante y manifestó que una vez verificadas las bases de datos alfanuméricas y geográficas, se evidenció que el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas cuenta con un expediente en el marco del procedimiento de titulación colectiva, de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos 1745 de 1995 y 1066 de 2015. A su turno, informó que la certificación expedida por la Coordinadora el Grupo de Asuntos Étnicos de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del extinto INCODER se encuentra anexa al expediente.

9. Ese mismo día, la CVC llevó a cabo una reunión con el objeto de modificar el acta de conformación del Consejo de Cuenca, la cual constó en acta respectiva. En ella, se certificó que el Consejo de Cuenca quedó conformado, entre otros, por el Consejo Comunitario de los Corregimientos de San Antonio y el Castillo, como único representante de las comunidades negras asentadas en la cuenca hidrográfica.

10. El 25 de mayo de 2023, el accionante le remitió la respuesta de la Agencia Nacional de Tierras al Director General de la CVC. Lo anterior, para que fuese tomado como prueba favorable y confirmara su elección como consejero del Consejo de Cuenca.

11. A su turno, el 29 de mayo de 2023 el Director de Planeación de la CVC dio respuesta a la petición presentada por el accionante. La entidad confirmó que no hay lugar a corregir las actuaciones realizadas, toda vez que aquellas se llevaron a cabo en cumplimiento de la Resolución 509 de 2013. Finalmente, reconoció el rol de liderazgo del Consejo Comunitario, por lo que le reiteró la invitación para que continúe ejerciendo un rol activo en los espacios de participación técnicos y sociales para la construcción colectiva del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (en adelante el “POMCA”).

12. El 15 de junio de 2023, el Director de Planeación de la CVC le dio alcance a su respuesta

y refirió puntualmente lo dicho por la Agencia Nacional de Tierras en comunicación del 8 de mayo de la misma anualidad. En concreto, precisó que lo que dice la Agencia es que “el Consejo Comunitario cuenta con un expediente en el marco del procedimiento de titulación colectiva, con lo cual no se agota el requisito establecido en el artículo 4, literal b, de la Resolución 509 de 2013, que exige que haya territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación.” En este entendido, aclaró que ese oficio no señala de manera expresa y contundente que el Consejo Comunitario se encuentre en trámite de adjudicación de tierras. De hecho, agregó que en oficio del 1 de marzo de 2023, la Agencia Nacional de Tierras respondió a una consulta expresa hecha por la CVC aclarando que no fue posible iniciar el trámite de adjudicación al Consejo Comunitario, por lo que actualmente dicho Consejo no se encuentra en trámite de adjudicación. Por último, anotó que además de que no se adjuntó para su conocimiento la certificación del INCODER, por lo que no puede verificar su contenido, aquella fue anterior a lo manifestado en marzo de 2023.

B. Solicitud de tutela

13. El 4 de agosto de 2023, Camilo Rivera Soto, en su condición de representante legal del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas presentó acción de tutela en contra de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Lo anterior, por haber dejado por fuera al Consejo Comunitario de la conformación del Consejo de Cuenca, y con ello, de su participación en el Plan de Ordenamiento de la Cuenca Guabas-Sabaletas-Sonso. En razón de lo anterior, pretende el accionante que se le reconozca como consejero del Consejo de Cuenca y que en ningún caso, la CVC vuelva a incurrir en las actuaciones que dieron mérito a presentar esta acción de tutela.

14. En el escrito de tutela, el accionante tildó de irregular e inoportuna la actuación de la CVC respecto de los trámites adelantados con relación a la elección y conformación del Consejo de Cuentas. Al respecto, adujo que el Consejo Comunitario está legalmente constituido por el Gobierno nacional, “lo que está por encima de los criterios que sin fundamento de orden legal pretende implantarnos la C.V.C.”

15. Sobre el requisito de titulación colectiva, el accionante adjuntó una certificación emitida el 15 de agosto de 2006 por parte de la Coordinadora del Grupo de Asuntos Étnicos de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCODER en la que se evidencia que el Consejo Comunitario viene de tiempo atrás solicitando la adjudicación de tierras. Lo anterior, a juicio del accionante, demuestra que tanto la CVC como la Agencia Nacional de Tierras están faltando a la verdad cuando afirmaron que el Consejo Comunitario no se encuentra en trámite de adjudicación, y que por ello, no cumple con los requisitos. Ello, sumado a la comunicación del 1 de diciembre de 2022 a través de la cual la CVC informó que el Consejo Comunitario cumplía con los requisitos para ser miembro del Consejo de Cuenca.

16. Seguidamente, trajo a colación algunas disposiciones constitucionales, entre ellas, los artículos 1, 2 y 7 (principios fundamentales), 13 (derecho a la igualdad), 29 (debido proceso) y el artículo transitorio 55 (derecho a la propiedad colectiva de las comunidades negras que ocupan tierras baldías en zonas rurales de la Cuenca del Pacífico).

C. Trámite procesal de la acción de tutela

Contestación de las entidades accionada y vinculada

17. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. La entidad, representada por una funcionaria del Grupo Jurídico para la Representación y Defensa Judicial de la CVC, solicitó que se niegue la acción de tutela. Lo anterior, porque la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno. Por el contrario, una vez constató que el accionante no reunía los requisitos correspondientes, se lo informó y le indicó que podía continuar participando en los espacios técnicos y sociales dispuestos para ello.

18. La CVC hizo énfasis en que la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras, en certificación emitida el 16 de marzo de 2023, indicó que el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas no se encuentra en trámite de adjudicación. Ello, en razón a que dado el desistimiento de la oferta voluntaria de compra por parte del propietario del predio, no fue posible iniciar con el trámite de adjudicación. Además, que si bien posteriormente el accionante solicitó la adjudicación de un predio administrado por la Sociedad de Activos Especiales (SAE), a la fecha dicho predio no ha sido transferido a la Agencia. Por lo anterior, concluyó que dadas las complejidades del procedimiento relacionado con la pretensión territorial, “actualmente dicho Consejo Comunitario no se encuentra en trámite de adjudicación.”

19. Por lo cual, es dable afirmar que el mencionado Consejo no cumple con los requisitos habilitantes exigidos en el literal b) del numeral 1 del artículo 4 de la Resolución 509 de 2013. Al respecto, aclaró que si bien en la verificación inicial actuó de buena fe y certificó que el Consejo Comunitario cumplía con los requisitos en mención -pues el postulante anexó certificación en ese sentido- la realidad es que posteriormente, algunos miembros asistentes de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras del Municipio de Guacarí y Ginebra indicaron que el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas no cumplía con el requisito de titulación colectiva, hecho que se corroboró con la referida comunicación del 16 de marzo de 2023. Además, agregó que si bien es cierto que el accionante inició trámites tendientes a la adjudicación de tierras ante el INCODER, ello no quiere decir expresa y contundentemente que haya iniciado un trámite de adjudicación, como tampoco lo quiere decir la existencia de un expediente en el marco del referido proceso. En suma, porque no se precisó cual era el estado actual del trámite.

20. La CVC recordó que de los 10 aspirantes al Consejo, inicialmente solo 2 cumplían con los requisitos de los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 4 de la Resolución 509 de 2013, siendo estos el que es representado por el accionante y el Consejo Comunitario del Corregimiento San Antonio y El Castillo. No obstante, a la fecha, únicamente el último cumple con la totalidad de los requisitos. En consecuencia, argumentó que el Consejo Comunitario se situó en igualdad de condiciones a los otros 8 aspirantes que tampoco cumplieron con el literal b) referido. A su vez, indicó que conforme lo dicta el parágrafo 1 del artículo 2 de la Resolución 509 de 2013, cada actor dentro del Consejo de Cuenca podrá tener un máximo de 3 representantes, no obstante, como solo un consejo comunitario cumplió la totalidad de las exigencias -el de San Antonio- se le planteó la posibilidad al accionante de continuar participando activamente en el POMCA.

21. Sobre el derecho fundamental al debido proceso, argumentó que no hay vulneración

alguna, en tanto y cuanto la entidad le ha informado al accionado todas y cada una de las actuaciones acaecidas en el marco del proceso, sin ocultarle información alguna y no le ha impuesto requisitos por fuera de la ley. En lo que respecta al derecho fundamental de participación, señaló que el Consejo de Cuencas, si bien cumple funciones de participación relevantes, no es el único espacio de participación, pues conforme lo establece el Decreto 1640 2012, hay instancias adicionales de participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas, entre ellas, las mesas de trabajo. Por último, anotó que ninguno de los demás integrantes del Consejo de Cuenca presentó objeción u oposición alguna a lo acontecido con el proceso de titulación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas.

22. Agencia Nacional de Tierras. La abogada contratista de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras solicitó declarar improcedente la acción de tutela respecto de la entidad, por falta de legitimación en la causa por pasiva. Esto es, en tanto no existe conducta -activa o pasiva- que haya podido conducir a una supuesta transgresión de los derechos fundamentales del accionante como representante del Consejo Comunitario. Principalmente, porque lo solicitado no se relaciona con las actuaciones realizadas o no por la entidad.

Sentencia de primera instancia

23. El Juzgado Promiscuo Municipal de Ginebra, en sentencia del 22 de agosto de 2023, declaró improcedente la acción de tutela. El a quo consideró que no se cumplieron los requisitos de subsidiariedad e inmediatez y además, que no existía vulneración de los derechos fundamentales incoados por el accionante. Respecto al requisito de subsidiariedad, señaló que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para atender su inconformidad en relación con la elección como Consejero del Consejo de Cuenca. Sobre la inmediatez, adujo que transcurrieron 8 meses entre la fecha donde algunos interesaron manifestaron su inconformidad con la verificación de documentos y la presentación de la acción de tutela.

24. Finalmente, concluyó que no se probó nexo de causalidad entre la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso y la actuación de la CVC. De un lado, en cuanto al derecho fundamental al debido proceso, concluyó que no fue transgredido, en atención a que la entidad no le ocultó información ni entorpeció su participación en la construcción colectiva del Consejo de Cuenca, y además, dio respuesta clara y de fondo al derecho de petición presentado. De otro, sobre el derecho fundamental a la igualdad, observó que la CVC le brindó todas las garantías en el proceso de elección, así como a los demás. Ello, sumado a que no se avizora la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

25. Como quiera la decisión no fue impugnada, el Juzgado Promiscuo Municipal de Ginebra remitió las diligencias a esta Corporación para su eventual revisión.

D. Actuaciones en sede de revisión

26. Decreto de pruebas. Por medio de Auto del 2 de febrero de 2024, el Magistrado Vladimir Fernández Andrade, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 64 del Reglamento de esta Corporación, dispuso la práctica y decreto de pruebas a fin de recaudar los elementos

de juicio necesarios para mejor proveer. Para el efecto, se ordenó oficiar al accionante, a la ANT, a la CVC, y a través de esta última, al Consejo de Cuenca.

27. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Mediante escrito del 07 de febrero de 2024, la CVC explicó, entre otras cuestiones, que el Consejo de Cuenca es una instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan sus actividades dentro de la cuenca hidrográfica y que cumple con las funciones listadas en el Decreto 1076 de 2015. Sobre los niveles de participación, precisó que el consejero de cuenca está llamado a participar, como representante de sus actores y sirviendo como canal informativo, en las diferentes fases de la ordenación de la cuenca hidrográfica. Ahora, respecto a la participación de los ciudadanos, conforme lo establece el decreto referido, aquella no se restringe únicamente a la representación que adelanten los consejeros de la cuenca, pues su participación en la ordenación de la cuenca puede realizarse a través de otros espacios promovidos por la Corporación.

28. En cuanto al requisito de titulación colectiva, sostuvo que aquel viene dado porque el modelo de ordenación del POMCA puede incidir directamente sobre el territorio de la cuenca, así como en el régimen de usos para las comunidades negras y los demás actores presentes en el sector. Así, “las Comunidades Negras que cuenten con territorio colectivo tienen relación directa con el territorio de la cuenca en proceso de ordenación.”

29. Seguidamente, la CVC aclaró que es posible que se modifiquen los consejos de cuencas, siempre que se presenten circunstancias que así lo requieran, antes o después de la instalación. Sumado a ello, indicó que la conformación del Consejo de Cuenca no depende de su instalación per se, sino del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 509 de 2013, los cuales deben ser verificados por esa Corporación.

30. Por último, la entidad accionada informó que el 06 de febrero de 2023, en cumplimiento del auto de pruebas, ofició a los miembros del Consejo de Cuenca para que respondieran las preguntas planteadas por el magistrado.

31. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras. Mediante escrito allegado el 4 de abril de 2024, la apoderada de la entidad refirió las etapas administrativas dentro del marco del proceso de titulación colectiva. En primer lugar, sobre las solicitudes enmarcadas en los procesos de titulación colectiva, indicó que cualquier comunidad étnica está en la facultad de presentar estas solicitudes, no obstante, no toda solicitud cuenta con los requisitos mínimos para el inicio del trámite administrativo correspondiente, entre ellos, los dispuestos en el artículo 2.5.1.2.20 del Decreto 1066 de 2015 o que analizada la documentación, no cuentan con la disponibilidad de tierras para la adjudicación territorial, requisito sine qua non para activar la ruta. En consecuencia, refirió que “en el caso de que la comunidad no cumpla con los requisitos de ley en el marco de la solicitud de titulación colectiva, se entenderá que su solicitud aún no se encuentra en trámite.”

33. Cumplido el plazo dispuesto para la recepción de las pruebas, se advirtió que ni los miembros del Consejo de Cuenca, ni el accionante dieron respuesta a las cuestiones planteadas por el magistrado ponente.

34. Traslado de pruebas. Por medio de oficio del 13 de febrero de 2024, la Secretaría General de esta Corporación procedió a dar cumplimiento al numeral quinto del Auto del 2 de febrero de 2024 y corrió traslado de las pruebas recaudadas a las partes que figuran en el proceso, con el fin de que, si lo encuentran necesario, se pronuncien al respecto. Seguidamente, en oficio del 15 de febrero de 2024, la Secretaría General informó que luego de correr traslado de las pruebas, no se recibió comunicación alguna.

II. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

35. Con fundamento en lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, esta Corte es competente para revisar la acción de tutela de la referencia. También lo es por lo dispuesto en el Auto del 30 de octubre de 2023, a través del cual la Sala de Selección Número Diez de 2023 escogió para su revisión el expediente T-9.691.605.

B. Delimitación del objeto de la acción de tutela, problema jurídico y metodología de la decisión

36. Para efectos de delimitar adecuadamente el problema jurídico y la metodología de la decisión, la Sala considera prudente primero acotar el objeto de la controversia. El accionante presentó la acción de tutela en contra de la CVC por haber vulnerado sus derechos fundamentales con ocasión de la decisión que lo dejó por fuera de la conformación del Consejo de Cuenca. Al respecto, la Sala encuentra que lo que realmente pretende el actor es controvertir las actuaciones de la CVC, las cuales quedaron materializadas en diferentes actas y comunicaciones, todas de índole administrativa. Por ello, lo procedente es analizar la acción de tutela del asunto como una tutela contra acto administrativo, pues como pasará a explicarse, las manifestaciones de la CVC son actos administrativos que deben analizarse desde una óptica similar a la de la acción de tutela contra providencias judiciales.

37. Las manifestaciones de la función administrativa son susceptibles de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Corte ha traído a colación lo dicho por el Consejo de Estado respecto de alargar el ámbito de control de su jurisdicción más allá de los actos administrativos, y comprender también las manifestaciones de la función administrativa. Pues bien, éstas últimas, así solamente proyecten sus efectos sobre la órbita interna de la administración o se limiten a informar o a instar a los particulares a una determinada conducta, también están sometidas plenamente a la Constitución y la Ley.

38. Al respecto, el Consejo de Estado interpretó el contenido del artículo 104 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), de cara al artículo 83 anterior del Código Contencioso Administrativo. Si bien la norma derogada hacía referencia a “actos administrativos” como objeto de control jurisdiccional, el artículo 104 del CPACA amplió el término e incluyó “las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.” (Subrayado fuera de texto). Lo anterior se entendió, entonces, como la voluntad del legislador de alargar la radio de cobertura del control a cargo de la jurisdicción administrativa, más allá de los actos administrativos o las manifestaciones

unilaterales de la administración, capaces de producir efectos jurídicos directos.

39. Con fundamento en lo anterior, esta Sala concluye que las manifestaciones de voluntad de la CVC son objeto de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. A juicio de la Sala, si bien la entidad accionada no profirió uno o varios actos administrativos, su voluntad quedó consignada en actos que están sujetos al derecho administrativo, en atención a lo dispuesto en el artículo 104 del CPACA y a lo dicho por el Consejo de Estado y reiterado por esta Corporación. Además, porque en esa manifestación de voluntad quedó consignado un procedimiento que está previsto en una norma emitida por una autoridad pública, como lo es la CVC.

40. Esta voluntad, según quedó referido en los hechos del caso, se materializó por medio de: (i) el acta del 5 de diciembre de 2022 de la asamblea de elección de los miembros del Consejo de Cuenca, entre los que se incluyó al Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas; (ii) comunicación de 21 de marzo de 2023, en la cual se le informa al accionante que no cumplía con la totalidad de los requisitos dispuestos en la Resolución 509 de 2013; (iii) el acta del 8 de mayo de 2023, mediante la cual la entidad accionada llevó a cabo una reunión para modificar la conformación del Consejo de Cuenca, excluyendo al Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, en razón de lo conceptuado por la Agencia Nacional de Tierras y finalmente (iv) en las respuestas a las peticiones del 29 de mayo y el 15 de junio, ambas del 2023.

41. Demarcado el objeto de la controversia, a la Sala Cuarta de Revisión le corresponde, primeramente, determinar si el Juzgado Promiscuo Municipal de Ginebra decidió adecuadamente al declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por Camilo Rivera Soto, en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas o por el contrario, si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedencia y, en ese caso, evaluar si la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la participación en material ambiental del Consejo Comunitario, al excluir a su representante legal de la conformación del Consejo de Cuenca.

C. Análisis de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia

42. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos. La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que la protección de los derechos fundamentales no es asunto reservado al juez de tutela. Pues bien, la primacía que le otorga la Constitución a los derechos fundamentales implica que todas las instituciones deben propender por su garantía, por lo que todas las acciones y/o recursos del ordenamiento jurídico -sean de índole administrativa o judicial- están dispuestos para preservar la protección de los derechos fundamentales. En consecuencia, el juez de amparo está llamado a intervenir únicamente, cuando tales instrumentos no existan o cuando, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, hay lugar a que se configure un perjuicio irremediable.

43. En este contexto, hay una línea jurisprudencial pacífica y reiterada que sostiene que la acción de tutela es, por regla general, improcedente para reclamar la protección de los derechos fundamentales que resulten infringidos por la expedición de un acto administrativo.

Lo anterior tiene como fundamento, que el legislador ha dispuesto que los medios de control para demandar el control judicial de los actos administrativos están en la CPACA.

44. En esta misma línea, la Corte ha referido que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad. Esto es, en tanto se parte del supuesto de que la administración, al momento de manifestar su voluntad a través de un acto, debe acatar las disposiciones constitucionales y legales del caso. De allí la presunción, lo que obliga a quien pretende controvertirlo a demostrar que la administración se apartó del marco jurídico sin justificación alguna, debate que le corresponde adelantar a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

45. Ahora, excepcionalmente, la Corte ha reconocido que la acción de tutela es procedente, primero, como mecanismo definitivo, cuando se constata que el medio de control preferente no es idóneo ni efectivo para garantizar la protección oportuna e inmediata de los derechos fundamentales vulnerados. Al respecto, ha precisado que la idoneidad quiere decir que el medio judicial ordinario otorga un remedio integral para la protección de los derechos fundamentales vulnerados, y la eficacia, que es lo suficientemente expedito para atender la situación. En esta órbita, aclaró que la acción de tutela es improcedente “para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, específicamente cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que, para la resolución de esta clase de asuntos, el legislador consagró los respectivos mecanismos judiciales ordinarios que deben emplearse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

46. Segundo, como mecanismo transitorio, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Para que se configure un perjuicio irremediable, la Corte ha sostenido que se debe establecer: (i) la inminencia del perjuicio, es decir, que el daño “está por suceder en un tiempo cercano”; (ii) la urgencia de las medidas para evitar la afectación de los derechos fundamentales; (iii) la gravedad del perjuicio; y (iv) el carácter impostergable de las órdenes por proferir.

47. Por último, ha sostenido que la acción de tutela puede resultar procedente, cuando se vulneren principios de orden constitucional como el debido proceso, que por mandato expreso del artículo 29 de la Constitución, se aplica a toda clase de actuaciones administrativas o judiciales.

48. La idoneidad y eficacia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sobre el particular, esta Corporación ha identificado cinco características que demuestran la idoneidad y eficacia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para proteger los derechos fundamentales, que son las siguientes: (i) cuenta con una amplia gama de medidas cautelares como el restablecimiento inmediato de un derecho, la suspensión de un procedimiento, la orden de adopción a la administración de una decisión, la demolición de una obra o las órdenes para imponer obligaciones de hacer o no hacer; (ii) se suprimió la expresión “manifiesta infracción” como condición para decretar la medida de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo; (iii) dispone de un sistema innominado de medidas cautelares; (iv) las cuales se conciben de forma autónoma a la demanda presentada, tanto, que el requisito de conciliación prejudicial no les es aplicable; y (v) se

prevén medidas de urgencia como medios preliminares dotados de eficacia inmediata para la protección de los derechos fundamentales.

49. En lo relativo al decreto de las medidas cautelares, la jurisprudencia constitucional ha precisado que aquel se puede realizar en cualquier proceso declarativo que se adelante, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso. Esto es, en atención a lo dispuesto en los artículos 229 y 233 del CPACA. Al respecto, se ha dicho que el mencionado esquema se ve reforzado por las medidas cautelares de urgencia que establece el artículo 234 del CPACA en el marco de un trámite abreviado. Sobre las medidas cautelares de urgencia, se ha señalado que el juez administrativo tiene el deber de remover todos los obstáculos formales que impidan la adopción de estas medidas, en los casos donde exista una seria amenaza de los derechos.

50. Ahora, esta Corporación también ha sostenido que existen diferencias entre la eficacia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales, y aquella proveniente de las medidas cautelares del CPACA. Entre ellas, siendo la más relevante, que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se rige por la formalidad y por la justicia rogada. En cambio, la acción de tutela se ciñe por el principio de la informalidad y permite la adopción de fallos extra y ultra petita. Además, se ha dicho que las medidas provisionales proferidas por el juez de tutela no requieren de caución por parte del accionante, lo que si sucede ante el juez administrativo, salvo en lo que respecta a la suspensión provisional de los actos administrativos. Por lo cual, es deber del juez constitucional determinar, en cada caso particular, si el mecanismo ordinario es idóneo y efectivo para la protección de los derechos fundamentales o si el amparo procede, de forma excepcional, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

52. Así las cosas, se han referido los siguientes requisitos generales de procedibilidad: (i) que la cuestión discutida tenga relevancia constitucional, para efectos de lo cual el debate planteado debe trascender de una discusión de mera legalidad, tal como ocurre cuando se presenta una vulneración del derecho fundamental al debido proceso; (ii) que se hayan agotado los medios ordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la acción se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que generó la vulneración; (iv) que la irregularidad procesal alegada, de existir, tenga un impacto decisivo en la determinación adoptada; (v) que se identifiquen los hechos constitutivos de la vulneración, y se hubiere alegado el vicio en las oportunidades debidas; y (vi) que no se trate de una sentencia de tutela, de sentencias de constitucionalidad proferidas por esta Corporación ni de decisiones que resuelvan el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado.

53. De superarse las mencionadas exigencias generales de procedibilidad, la Corte debe entrar a analizar si la decisión cuestionada vulneró o no los derechos fundamentales incoados por el accionante, al incurrir en alguno de lo que ha denominado los requisitos específicos de procedibilidad. Estos, según lo ha observado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, han sido adaptados al contexto donde lo que se discute es la existencia de un acto administrativo arbitrario, no obstante, ello no quiere decir que se puedan estudiar con el mismo rigor que cuando se trata de acciones de tutela interpuestas contra sentencias proferidas en el marco jurisdiccional. Ello, en razón a que si bien los actos administrativos

están sometidos a reglas del debido proceso, no tienen efectos de cosa juzgada como si ocurre con las providencias judiciales.

54. Realizada esta precisión, procede la Sala a recordar que cuando lo que se pretenda sea garantizar el derecho fundamental al debido proceso ante la manifestación de una autoridad administrativa, los requisitos específicos de procedibilidad son los siguientes: (i) defecto orgánico; (ii) defecto procedimental absoluto; (iii) defecto fáctico; (iv) defecto material o sustantivo; (v) error inducido o vía de hecho; (vi) falta de motivación; (vii) desconocimiento del precedente constitucional vinculante y (viii) violación directa de la Constitución.

55. A partir de lo anterior, para el caso sub examine, cabría decir que los actos proferidos por la CVC que presuntamente vulneraron los derechos fundamentales incoados por el accionante, pueden ser controvertidos vía mecanismos judiciales o administrativos, entre ellos, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, excepcionalmente, la acción de tutela contra actos administrativos. Por consiguiente, a continuación procede la Sala Cuarta de Revisión a examinar si la acción de tutela interpuesta por el accionante, en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas cumple (i) con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y (ii) con los requisitos -generales y específicos- de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos.

56. Habiendo verificado los mencionados grupos de requisitos, y en caso de superarse estos, la Sala procederá a resolver el fondo del asunto.

D. Análisis de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de los actos proferidos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

57. De acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos generales, con el fin de establecer su procedencia, siendo estos: (i) la legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva; (ii) la exigencia de inmediatez; y (iii) la subsidiariedad. A continuación, la Sala Cuarta de Revisión se dispone a verificar si se cumplen los requisitos de procedencia listados anteriormente.

58. Legitimación en la causa. Por el extremo activo. La legitimación en la causa por el extremo activo se refiere a quienes están legitimados para interponer una acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales. Conforme lo establece el artículo 86 de la Constitución, así como el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, toda persona tiene derecho a interponer una acción de tutela ante los jueces para reclamar, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 precisa que la acción de tutela puede ejercerse; (i) a nombre propio; (ii) a través de su representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante agente oficioso o (iv) por parte del defensor del pueblo o los personeros municipales. Finalmente, esta Corporación ha reconocido que la legitimación en la causa por activa de las comunidades indígenas, como titulares de derechos fundamentales, está radicada en (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad; (ii) los miembros de la comunidad; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y (iv) la Defensoría del Pueblo.

59. En el caso sub examine, esta Corte encuentra que Camilo Rivera Soto está legitimado para incoar la presente acción de tutela en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas y en contra de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Pues bien, acreditó su calidad a través de la Resolución 287 del 22 de septiembre de 2020, suscrita por la Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior. En el mencionado acto administrativo, la dependencia verificó la documentación requerida y actualizó el Registro Único Nacional de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en el sentido de incluir al señor Camilo Rivera Soto como representante legal del Consejo Comunitario Afrozabaletas, entre otras disposiciones.

60. Por el extremo pasivo. En sede de tutela, la legitimación en la causa por el extremo pasivo se refiere a la aptitud legal que tiene la persona o entidad contra quien se dirige la acción de tutela y quien está llamado a responder por la presunta vulneración de los derechos incoados vía tutela. Según lo dispuso en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda actuación u omisión de una autoridad pública que haya presuntamente vulnerado o amenace con vulnerar cualquiera de los derechos fundamentales, y excepcionalmente, contra particulares. En tal sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha dispuesto la acreditación de dos presupuestos: (i) que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede la acción de tutela y (ii) que la conducta que genere la vulneración del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

61. Legitimación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. En el caso sub iudice, la acción de tutela se dirigió contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Conforme lo establece el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, la CVC es una entidad de derecho público y según el numeral 18 del artículo 33 de la misma ley, está encargada de ordenar y establecer las directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción. A su turno, el artículo 4.1 de la Resolución 509 de 2013 listó los lineamientos que se deben seguir para la elección de los representantes de las comunidades étnicas que deseen participar en la elección de los miembros de los consejos de cuencas, entre los que se encuentra el de anexar una certificación expedida por la autoridad competente en donde conste la existencia de territorios colectivos legalmente titulados o en trámite de adjudicación. Así, le corresponde a la CVC -o la Corporación que corresponda- verificar la documentación presentada y elaborar un informe con los resultados que se presentarán en la reunión de elección.

62. Con fundamento en esa disposición, la CVC procedió a convocar, a través de invitación pública, a los actores interesados en conformar el Consejo de Cuenca y en este entendido, a verificar los documentos que buscaran acreditar los mencionados requisitos. En esa etapa inicial de verificación, la CVC procedió a informar, mediante acta del 5 de diciembre de 2022, quienes conformaban el Consejo de Cuenca, entre los que se encontraban el Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas. Pero posteriormente, en acta del 08 de mayo de 2023, corrigió la información, pues observó que con fundamento en lo dicho por la Agencia Nacional de Tierras, el Consejo Comunitario no cumplía con lo dispuesto en los lineamientos del artículo 4.1 de la Resolución 509 de 2013, en particular, el que se refiere a la adjudicación o trámite de titulación colectiva.

63. En conclusión, esta Sala encuentra cumplido el mencionado requisito de legitimación en la causa por pasiva. Ello, en atención a que en efecto, con la verificación de documentos realizada por la CVC, entidad competente para ello, se pudieron haber vulnerado los derechos fundamentales incoados en sede de tutela, máxime, cuando en una verificación inicial se dijo que el Consejo Comunitario si cumplía con los requisitos, pero posteriormente se dijo que no.

64. Legitimación de la Agencia Nacional de Tierras. A contrario sensu, esta Sala no estima cumplido el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Agencia Nacional de Tierras, entidad vinculada por el juez de primera instancia, toda vez que en el marco de sus funciones está, de forma general, ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad y gestionar el acceso a la tierra, así como administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Más no, la de verificar los documentos que presenten las comunidades étnicas para que sus representantes sean tenidos en cuenta en la conformación de los consejos de cuenca, y con ello, en la participación en las fases del POMCA. En consecuencia, la Sala ordenará su desvinculación del trámite en la parte resolutive de esta providencia.

65. Inmediatez. La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sido unánime en sostener que el fin último de la acción de tutela es asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales. Ello se traduce, consecuentemente, en la obligación de procurar que su ejercicio se realice dentro de un plazo razonable y expedito, pues de lo contrario, “no se estaría ante el presupuesto material necesario para considerarlo afectado.” Ahora, si bien la Corte no ha dispuesto un término de caducidad para presentarla, sí ha señalado que le atañe al juez constitucional, en cada caso concreto, verificar si el amparo se interpuso oportunamente, esto es, transcurrido un plazo razonable entre el momento en que se genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela, atendiendo a las circunstancias particulares del accionante, su diligencia y posibilidades reales de defensa, así como los derechos de terceros. Como parámetro general, ha sostenido que en algunos casos, un plazo prudente y oportuno puede ser de seis meses, sin perjuicio de que atendiendo a cada circunstancia, se justifique la inactividad del accionante.

66. A diferencia de lo decidido por el a quo, esta Sala sí encuentra cumplido el requisito de inmediatez, toda vez que entre la última actuación que presuntamente vulneró los derechos fundamentales del accionante, esto es, la última respuesta dada por la CVC el 15 de junio de 2023, y la presentación de la acción de tutela el 04 de agosto de 2023, transcurrió un poco más de un mes y medio, tiempo que el juez constitucional considera razonable y expedito.

67. Relevancia constitucional. La Sala encuentra satisfecho el mencionado requisito, en tanto prima facie, la controversia suscitada involucra los derechos de un sujeto de especial protección constitucional, como lo son las comunidades étnicas. Asimismo, lo que pretende el accionante vía tutela es que se le protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, y adicionalmente, a la participación en materia ambiental, todas ellas prerrogativas de alcance constitucional.

69. En consecuencia, la Sala constata que el asunto sub examine tiene relevancia constitucional, pues involucra no solamente a un sujeto de especial protección constitucional,

sino también la presunta transgresión de varios derechos fundamentales, entre ellos, el derecho a la participación en materia medioambiental. En conclusión, por lo menos prima facie, se podría hablar de un asunto que guarda relación con la Constitución, por lo cual, supera el mencionado requisito.

70. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es procedente (i) de forma definitiva cuando el interesado no cuenta con otro medio de defensa idóneo y eficaz, o (ii) de forma transitoria, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

71. En el caso sub examine, la Sala observa que el accionante, como representante del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, no ha agotado todos los medios de defensa judicial a su alcance, por lo que la acción de tutela no es procedente como mecanismo definitivo, y no se avizoró la ocurrencia de un perjuicio irremediable, entonces tampoco es procedente de manera transitoria. Además, así el accionante, como representante del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, sea un sujeto de especial protección constitucional, no por ello se encontraba en imposibilidad de agotar los medios de defensa judicial a su alcance.

72. Sobre el particular, la Sala Cuarta de Revisión concluye que (i) la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir sobre el caso; (ii) que no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable y (iii) la calidad de sujeto de especial protección constitucional no impide al accionante agotar los medios de defensa judicial a su alcance. Ello, como pasa a explicarse en seguida.

i. (i) La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir sobre los actos proferidos por la CVC en el marco de la elección de los consejeros del Consejo de Cuenca

73. Como se explicó anteriormente, la acción de tutela es, por regla general, improcedente para reclamar la protección de los derechos fundamentales que resulten infringidos con ocasión de la expedición de un acto administrativo. Ello tiene como fundamento, que la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado exclusivamente al juez de tutela, y que en el CPACA están dispuestos los medios de control necesarios para controvertir los actos administrativos vía judicial. Máxime, cuando el examen de procedencia de la tutela contra actos administrativos requiere una mayor rigurosidad, en tanto y cuanto la persona cuenta con los recursos dispuestos por la ley para acudir ante la misma administración, y adicionalmente, con los mecanismos judiciales, cuando las pretensiones no fueron acogidas por la vía gubernativa.

74. En este entendido, la Sala constata que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo idóneo y efectivo para solicitar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, e incluso, a la participación. De acuerdo con el artículo 138 del CPACA, toda persona que considere lesionado un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, así como que se restablezca su derecho y se le repare el daño. Además, procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, en forma irregular o con

desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. Para ello, el particular debe presentar la demanda dentro de los 4 meses siguientes a la publicación del acto administrativo general.

75. En esta misma línea, recuérdese que conforme lo ha decantado la jurisprudencia constitucional, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo idóneo y efectivo para proteger los derechos fundamentales de los particulares. Ello, porque cuenta con una amplia gama de medidas cautelares, incluyendo el restablecimiento inmediato de un derecho, las cuales son independientes a la presentación de la demanda y son indistintas a cualquier proceso declarativo que se adelante. Un ejemplo de ello es la garantía del derecho al debido proceso administrativo, que según esta Corporación, se puede hacer efectiva, entre otras cosas, con la posibilidad de “impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación al debido proceso.”

76. En el caso sub examine, esta Sala observa que el mecanismo judicial idóneo y efectivo para que el accionante, como representante del Consejo Comunitario, pueda solicitar que se anulen los actos de la CVC (supra FJ 40), y con ello, que sea elegido como consejero del Consejo de Cuenca, es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Ello, por las razones que pasan a explicarse.

77. Primero, si bien es cierto que el medio de control antedicho reviste de una mayor formalidad y responde a una justicia rogada, ello no quiere decir que no sea idóneo y efectivo para proteger los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, e indirectamente, al de participación del accionante. El reproche del accionante consistió en sostener que a través de los referidos actos de la CVC, se le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, e indirectamente, a la participación.

78. De hecho, a juicio de esta Sala, es precisamente el espacio ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa el idóneo para brindar un remedio integral al accionante, pues en él se podrá desplegar todo el material probatorio necesario para corroborar si en efecto, el proceso de titulación colectiva requerido por el liberal b) del artículo 4 de la Resolución 509 de 2013 está en trámite o no, y con ello, determinar si el accionante si tiene derecho a ser parte del Consejo de Cuenca, pues su territorio colectivo tiene relación e incidencia directa con el territorio de la cuenca. A su vez, es eficaz, pues cuenta con herramientas como las medidas cautelares y de urgencia, que demandan del juez administrativo una actuación célere y diligente que garantice su adopción, en caso de una grave afectación a los derechos del demandante.

79. Además, la Sala agrega que la discusión de si el accionante cumple o no con el requisito dispuesto en el literal b) del artículo 4 de la Resolución 509 de 2013 escapa de la órbita de competencia del juez de tutela. Pues bien, aquella parece tocar elementos propios de la competencia del juez contencioso, como lo son si la solicitud presentada ante el INCODER el 15 de agosto de 2006 hacía las veces de prueba de inicio del trámite de titulación colectiva, o si se requiere, adicionalmente, un auto de aceptación proferido por la Subdirección de Asuntos Étnicos, tal como lo refirió la ANT. Por consiguiente, es el juez administrativo quien puede corroborar el estado del trámite de adjudicación y las causas del desistimiento de la

oferta voluntaria de compra y del porque no se transfirió el predio de la SAE.

80. Segundo, los actos administrativos se presumen legales, por lo que cualquier discrepancia frente a su contenido debe ventilarse, en principio, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por ello, le corresponde al accionante acudir ante el juez competente y demostrar que la administración aplicó indebidamente el requisito dispuesto en el inciso 1 del artículo 4 de la Resolución 509 de 2013 sin justificación alguna.

81. Tercero y último, la manifestación de la voluntad de la entidad accionada, la cual se materializó en los actos referidos arriba, es objeto de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En este entendido, el hecho de no contar con un acto administrativo, no le impide al accionante interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

() No se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable

82. Si bien el accionante no dirigió sus pretensiones a que se declarara configurado un perjuicio irremediable, ni ello fue un asunto estudiado por el juez de instancia, la Sala considera necesario analizar este elemento para efectos de determinar si la tutela procede como mecanismo transitorio.

83. Una vez corroborados los hechos fácticos y el material probatorio obrante en el expediente, esta Corporación concluye que no hay lugar a que se configure un perjuicio irremediable. Como se adujo, para que sea procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, se debe probar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, cuyos elementos responden a una situación inminente, urgente, grave y de carácter impostergable de las órdenes por proferir, la cual no se vislumbra en el caso objeto de estudio.

84. El actor fundó su pretensión en que la CVC, a raíz de haberlo dejado por fuera -como representante del Consejo Comunitario- de la elección de los miembros del Consejo de Cuenca, y con ello, de su participación en el Plan de Ordenamiento de la Cuenca Guabas-Sabaletas-Sonso, le vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. A su vez, la Sala observa que implícitamente, el accionante dio a entender que con la decisión de la CVC, también se le vulneró su derecho fundamental de participación en materia ambiental, pues al modificarse la decisión que reconocía al accionante como consejero del Consejo de Cuenca, se le privó de una instancia de participación dentro de la estructuración del POMCA. Asimismo, aunque el accionante manifestó que las actuaciones de la CVC también vulneraron su derecho fundamental a la igualdad, en la demanda de tutela únicamente enunció la garantía mencionada sin desarrollar el motivo de su desconocimiento.

85. La Sala no considera que la actuación de la CVC cause un perjuicio irremediable en los términos que lo ha dictaminado la jurisprudencia constitucional. Pues bien, el hecho de que el Consejo Comunitario no sea miembro del Consejo de Cuenca no se percibe como un perjuicio irremediable que sea inminente, urgente, grave y de un carácter impostergable. Máxime, cuando de acuerdo con los Decretos 1640 de 2012 y 1076 de 2015, existen otras formas de participación ciudadanas distintas a la representación que adelantan los consejeros de cuenca, los cuales garantizan su involucramiento en la ordenación de la cuenca. Entre ellas, está la presentación de recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en

la organización y las demás instancias de participación que la autoridad ambiental considere prudente implementar, como las mesas de trabajo que la CVC refirió en sede de tutela. Por lo cual, así el accionante no sea parte del Consejo de Cuenca, podrá continuar participando de otras formas previstas en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, tal como lo reconfirmó la CVC en las respuestas dadas al accionante.

86. Esta Corporación tampoco considera que con lo decidido por la CVC respecto a la vinculación del accionante al Consejo de Cuenca, se haya dejado al Consejo Comunitario por fuera de una decisión concreta que incidiera en el manejo de la Cuenca de la Subzona hidrográfica de los ríos Guabas-Sabaletas-Sonso, y con ello, se le haya causado un perjuicio irremediable. Esto es, en tanto de los hechos del caso no se evidencia que el Consejo de Cuenca, con sus miembros actuales, haya tomado una decisión que afectara los intereses del accionante como representante del Consejo Comunitario o le haya impedido participar en ella, y que con ello, viera vulnerado su derecho a la participación, o inclusive, al de la consulta previa.

() La calidad de sujeto de especial protección constitucional no impide al accionante agotar los medios de defensa judicial a su alcance

87. La jurisprudencia constitucional ha sido unánime en sostener que en caso de que estén de por medio derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, entre ellos los miembros de minorías étnicas, el análisis de procedibilidad de la tutela debe realizarse en forma amplia y menos estricta. Ello, con el fin de materializar la especial atención que la Constitución le ha otorgado a las personas en condición de vulnerabilidad manifiesta. En esta línea, en jurisprudencia pacífica y reiterada, la Corte Constitucional ha sostenido que “la acción de tutela procede como mecanismo preferente para la protección de los derechos de los pueblos indígenas.”

88. En relación con estas personas, no es posible adelantar el análisis de subsidiariedad con la misma rigurosidad que para los demás, pues ello acentuaría su condición de debilidad. Por lo cual, la Corte ha dicho que su valoración no debe ser exclusivamente normativa, sino que también debe contemplar elementos subjetivos del caso. No obstante lo anterior, así los medios con los que cuenten estas personas se presuman inidóneos, el juez constitucional, en cada caso, debe analizar si por las características de vulnerabilidad del sujeto de especial protección constitucional, “en esa circunstancia en particular, se encuentra en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones.” En síntesis, la Corte ha aclarado que la sola condición de sujeto de especial protección constitucional no convierte en procedente la acción de tutela, sino que flexibiliza el mencionado requisito.

89. En el caso sub judice, el accionante, como representante del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, es sin duda un sujeto de especial protección constitucional, pues hace parte de una minoría étnica de las que la Constitución presta especial atención. No obstante, esta Sala no evidencia que las condiciones especiales de vulnerabilidad del mencionado Consejo Comunitario le impidan ejercer el medio de defensa de nulidad y restablecimiento del derecho. De hecho, lo que estima esta Sala es que el accionante ha podido acudir a diferentes instancias jurídicas, sin inconveniente alguno y en igualdad de condiciones. Primero, ante el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras para darle inicio al

trámite de adjudicación, y segundo, ante la CVC para iniciar los trámites para ser parte del Consejo de Cuenca.

90. Por consiguiente, a pesar de las condiciones especiales que rodean al accionante, así como al consejo que representa, en este caso puntual no se encontró un elemento subjetivo que le hiciera pensar a esta Corporación que aquel no puede acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Máxime, cuando en cumplimiento de la presunción de legalidad de la que gozan los actos de la administración, los actos proferidos por la entidad accionada parecen tener sustento legal y se aplicaron en igualdad de condiciones a todos los participantes del proceso de elección de los consejeros del Consejo de Cuenca. Lo que lleva a reafirmar el deber que tiene el accionante de agotar primero esa instancia y demostrar lo aducido en la acción de tutela.

91. La Sala Cuarta de Revisión concluye que la acción de tutela es improcedente, en tanto no se superó la causal general de subsidiariedad, pues no se agotaron todos los medios de defensa judicial idóneos y efectivos, no se probó la ocurrencia de un perjuicio irremediable y la calidad de sujeto de especial protección constitucional no impide al accionante agotar los medios de defensa judicial a su alcance.

E. Síntesis de la decisión

92. En sede de revisión, correspondió a la Sala Cuarta conocer de la acción de tutela instaurada por Camilo Rivera Soto, en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, para solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la participación en materia medioambiental. Lo anterior, por haber dejado por fuera al Consejo Comunitario de la conformación del Consejo de Cuenca, y con ello, de su participación en el Plan de Ordenamiento de la Cuenca Guabas-Sabaletas-Sonso.

93. La Sala procedió a analizar la procedencia de la acción de tutela conforme a los requisitos generales y específicas de procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, y concluyó que el accionante, como representante del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, no superó el componente de subsidiariedad, pues no ha agotado todos los medios de defensa judicial a su alcance, concretamente el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que la acción de tutela no es procedente como mecanismo definitivo, y además, no se avizoró la ocurrencia de un perjuicio irremediable, entonces tampoco es procedente de manera transitoria. Además, la calidad de sujeto de especial protección constitucional no impide al accionante agotar los medios de defensa judicial a su alcance.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 22 de agosto de 2023 emitida por el Juzgado

Promiscuo Municipal de Ginebra, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela incoada por Camilo Rivera Soto, en representación del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

SEGUNDO.- DESVINCULAR del proceso de tutela a la Agencia Nacional de Tierras por no contar con la legitimación en la causa por pasiva.

TERCERO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

A LA SENTENCIA T-299/24

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita (Salvamento de voto)

PRINCIPIO IURA NOVIT CURIA-Aplicación (Salvamento de voto)

COMUNIDADES ÉTNICAS NEGRAS, AFRODESCENDIENTES O AFROCOLOMBIANAS-Procedencia de la acción de tutela por ser sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales, mercedores de especial protección constitucional (Salvamento de voto)

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL-Vulneración por no garantizar la participación activa y eficaz de la comunidad en asuntos que los afectan (Salvamento de voto)

Referencia: T-9.691.605

Acción de tutela interpuesta por Camilo Rivera Soto, en representación del Consejo

Comunitario de Negritudes Afrozabaletas, contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Magistrado Ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, me permito salvar mi voto frente a la Sentencia de tutela T-299 de 2024, aprobada por la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional. Considero que el caso concreto superaba el requisito de procedibilidad de subsidiariedad. En esa medida, el juez constitucional, haciendo uso de su facultad ultra, extra petita y el principio iura novit curia, debió analizar si se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación en materia ambiental del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas y, en consecuencia, amparar las garantías mencionadas.

El Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas no contaba con un mecanismo judicial idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación ambiental.

1. 1. En el caso de las comunidades negras, la Corte ha recalcado que “la procedibilidad de las tutelas promovidas por minorías étnicas y, en general, por grupos y sujetos en situación de vulnerabilidad debe examinarse con criterios ponderados. Tal flexibilización tiene su justificación en la necesidad de que estas comunidades puedan acceder a los mecanismos judiciales que el legislador diseñó para la protección de sus derechos en las mismas condiciones en que pueden hacerlo otros sectores de la población”. Es así como, este Tribunal “ha reconocido que las comunidades étnicas ostentan el carácter de sujetos colectivos titulares de derechos fundamentales (...)” y de especial protección constitucional.

2. En efecto, en la sentencia SU-097 de 2017 se indicó que es constante, pacífica y uniforme la jurisprudencia al indicar que “la acción de tutela procede como mecanismo preferente para la protección de los derechos de los pueblos indígenas” o, como en este caso, negros. Así, el presente caso se relacionaba con los derechos de las comunidades étnicas en el marco del procedimiento administrativo para conformar y participar en el Consejo de Cuenca y, al final, en el derecho fundamental a conservar su identidad étnica diferenciada y participar con sustento en ello a través de su representante legal.

3. Es tan importante esta discusión para las comunidades negras que, en el caso concreto, la posibilidad de participar ha implicado para muchas de ellas un arduo debate sobre si cumplen o no los requisitos para intervenir en esta instancia. Así, como consta en el “ACTA DE REUNIÓN” anexada por la CVC, el 05 de diciembre de 2.022, se llevó a cabo la conformación del Consejo de Cuenca y se señaló que “[e]n cuanto al actor 2, Comunidades Negras (...), se aclara que se presentaron dos comunidades que cumplen con todos los requisitos exigidos en los literales a y b de la Res 0509 de 2013, que son el Consejo Comunitario de San Antonio y El Castillo y el Consejo comunitario Afrozabaletas; por tanto, son aptas para ocupar dos de las tres curules.(...)”.

4. Luego, mediante oficio del 21 de marzo de 2.023, la Corporación le informó al accionante

que “el Consejo Comunitario Afrozabaletas, cumple parcialmente con los requisitos de que trata la Resolución 509 de 2013, pero no con la totalidad de los requeridos para ser elegido y hacer parte del Consejo de Cuenca (...)”. En “ACTA DE REUNIÓN” del 08 de mayo de 2.023 se modificó el “acta de conformación del Consejo de Cuenca (...) del 5 de diciembre de 2022” y el director de planeación de la CVC señaló que, “[a] partir de la información brindada por la Agencia Nacional de Tierras la Corporación informó, mediante oficio y vía telefónica, al señor Camilo Rivera, representante del Consejo de Afrozabaletas, sobre el incumplimiento de la totalidad de los requisitos para ser consejero de cuenca”. Por último, en respuesta a las peticiones del accionante, el 29 de mayo y 15 de junio de 2.023, la entidad accionada se ratificó en lo manifestado en el oficio del 21 marzo de mismo año.

5. Sin embargo, la Corporación accionada asumió que la verificación previa del cumplimiento de los requisitos y su comunicación no tienen la entidad de constituir, en estricto sentido, un acto administrativo. No obstante, ello podría suponer que algunas manifestaciones de entidades estatales, con competencias para definir la situación jurídica de las personas, en la práctica estarían desprovistas de control a través de los mecanismos judiciales dispuestos para dicho fin. Esta conclusión no podría aceptarse en un Estado Social de Derecho, pues se opone a la definición misma de lo que constituye un acto administrativo como manifestación de una autoridad administrativa que está encargada de cumplir una tarea estatal. De cualquier forma, en caso de que persistiera la duda, es preciso señalar que el Consejo de Estado “amplió el ámbito de competencia respecto de los actos que son susceptibles de control por parte de la jurisdicción [de lo] contencioso administrativ[o]. En ese sentido, interpretó el cambio de redacción que propuso del artículo 104 del CPACA (...) propone un término más amplio al referirse a “las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”. (...) [Es así que,] la decisión de prescindir de la referencia concreta a los actos administrativos se ha interpretado como una voluntad del legislador de “alargar el radio de cobertura del control a cargo de la justicia administrativa más allá de las simples manifestaciones unilaterales de la Administración capaces de producir efectos jurídicos directos”. En consecuencia, se ha establecido que el ámbito de control de esa jurisdicción se extenderá a “aquellas manifestaciones de la función administrativa que pese a proyectar sus efectos únicamente sobre la órbita interna de la Administración o limitarse a informar o a instar a los particulares a una determinada conducta deben también someterse plenamente a la Constitución y la ley”.”.

6. Con fundamento en lo anterior, podría existir un mecanismo de defensa judicial para controvertir la legalidad de los oficios de la CVC que presuntamente desconocieron los derechos invocados por el accionante, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, tampoco puede desconocerse el impacto particular en la participación de una comunidad étnica en la determinación controvertida. En consecuencia, advierto que lo que se debate en el presente asunto no se reduce a un conflicto de orden meramente legal relacionado con el ejercicio de una función administrativa por parte de la entidad accionada. De allí que, para efectos de determinar la procedencia en esta acción de tutela se debió analizar el asunto con relevancia ius fundamental en la comunidad étnica implicada, que podría haber perjudicado al accionante, pero sin desconocer los importantes esfuerzos del

legislador por fortalecer los mecanismos dispuestos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 1437 de 2011.

7. En efecto, la Sentencia T-376 de 2016 resaltó que con la expedición de la anterior normatividad se estipularon un grupo de medidas cautelares innominadas, las cuales pueden responder a la urgencia de la situación, y se amplió la procedencia de la suspensión provisional. De allí que, no obstante que se explicara que el desarrollo de mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela es una garantía para el acceso a la justicia en términos constitucionales, en realidad todavía “subsisten ciertas diferencias entre la idoneidad que para la protección ofrece la acción de tutela y las medidas cautelares desarrolladas por el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. En consecuencia, en cada caso, se debe analizar: (i) el hecho de que, cualquiera que sea el medio de control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe presentarse con abogado y el procedimiento, a pesar de su amplitud, está regido por la formalidad; y (ii) por regla general se debe prestar caución para decretar una medida provisional, a menos que lo solicitado sea la suspensión provisional de un acto administrativo o que la finalidad del proceso atienda a intereses colectivos, se trate de una acción de tutela o quien lo solicite sea una entidad pública (art. 232).

8. Además, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-284 de 2014, al juzgar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, los jueces de tutela cuentan con una facultad para proteger los derechos fundamentales, que los habilita para decretar medidas provisionales más amplias que las administrativas y que están sujetas a estándares abiertos: “(...) la Constitución, tal como ha sido interpretada por la Corte, les ha asignado a los jueces de tutela una facultad amplia para proteger los derechos fundamentales. Esto los habilita para decretar medidas provisionales, sujetas principalmente a estándares abiertos no susceptibles de concretarse en reglas inflexibles que disciplinen en detalle su implementación puntual en los casos individuales”.

9. Así, al aplicar las anteriores premisas a los fundamentos fácticos del presente caso, se evidenciaba que el asunto resuelto por la mayoría de esta Sala, además de señalar la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo, plantea el posible desconocimiento del derecho a la participación en materia ambiental de una comunidad negra. Lo anterior, en mi opinión, es un asunto fundamental, debido a que el Estado colombiano “al ratificar el Convenio 169 (...) “asume que estos pueblos pueden hablar por sí mismos, que tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que los afectan, y que su contribución, además, será beneficiosa para el país en que habitan”.”.

10. En ese orden de ideas, la Sala Cuarta de Revisión debió concluir que la acción de tutela era procedente como mecanismo definitivo, por cuenta de la naturaleza de lo solicitado y tras constatar que sería ineficaz exigirle al representante de una comunidad étnica acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, esta conclusión se impone tras comprobar que en dicha jurisdicción el juez contencioso está sometido a estándares normativos, que podrían restringir el control que puede proponer una comunidad étnica mediante unos procedimientos ajenos a su cosmovisión y a las posibilidades reales de acudir a dicha jurisdicción. En consecuencia, si bien en abstracto la posibilidad de acudir a la acción de nulidad y restablecimiento de derecho existe, en concreto esta no es una opción eficaz y

real al alcance del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas.

11. La CVC vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación en materia ambiental del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas. Superada la procedencia de la acción de tutela, la Sala Cuarta de Revisión, haciendo uso de su facultad ultra y extra petita y del principio iura novit curia, debió resolver si la CVC vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación en materia ambiental del Consejo Comunitario de Negritudes Afrozabaletas. Lo anterior, al excluir a su representante legal de la conformación del Consejo de Cuenca y de la participación en las fases del POMCA tras verificar, a juicio de la accionada, que dicho Consejo Comunitario no cumplía con los requisitos establecidos en la Resolución 0509 de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante Ministerio de Ambiente).

12. Con fundamento en los elementos probatorios allegados al expediente, era necesario concluir que, a partir de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido y el alcance de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la participación en materia ambiental, el oficio emitido por la CVC el 01 de diciembre de 2022 es un acto administrativo. Es decir, que dicho oficio constituye una auténtica expresión unilateral de la voluntad de la entidad accionada dirigida a crear una situación jurídica de carácter particular y concreta, con el fin de habilitar la participación del representante legal del Consejo Comunitario en la elección de los miembros del Consejo de Cuenca, conforme a la Ley 99 de 1993 y a la Resolución 0509 de 2013 del Ministerio de Ambiente. En consecuencia, la Sala debió advertir que la CVC vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del Consejo Comunitario accionante debido a que, en cumplimiento de su deber de verificar la documentación de los actores postulados para conformar el Consejo de Cuenca, no siguió el procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 para revocar el acto administrativo del 01 de diciembre de 2022, en el que reconoció que el accionante cumplía con los requisitos para participar en la elección de los miembros del Consejo de Cuenca. En particular, dentro del expediente digital no obraba prueba del consentimiento previo, exp