

T-604-15

Sentencia T-604/15

(Bogotá, D.C., Septiembre 18)

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra actos de carácter general, impersonal y abstracto

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Improcedencia de tutela

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

ACCION DE TUTELA PARA DEJAR SIN EFECTOS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO EN AUSENCIA DE REPRESENTANTES DE LAS MINORIAS-Improcedencia por cuanto acción pública de inconstitucionalidad es el mecanismo idóneo y eficaz

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Diferencias

Acorde con el Decreto 2591 de 1991, ante el incumplimiento de las órdenes contendidas en un fallo de tutela, prevé dos mecanismos diferentes para propiciar la efectividad del amparo: (i) el cumplimiento y (ii) el incidente de desacato. Al respecto, la doctrina pacífica y reiterada de este tribunal ha señalado, acerca del cumplimiento, que es obligatorio; que la responsabilidad exigida es objetiva; que la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto referido y; que el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público. En cuanto al desacato ha precisado que es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; que la responsabilidad exigida es subjetiva; que la base legal está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto y; que el desacato es a petición de parte interesada. En ese orden de ideas, la Corte ha concluido que “si se trata de hacer cumplir un fallo de tutela el instrumento principal es el del cumplimiento, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados al juez para hacer efectiva su decisión. El desacato es un instrumento accesorio para este propósito, que si bien puede

propiciar que el fallo de tutela se cumpla, no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia.”

SUSPENSION ACTIVIDADES DEL CONGRESO HASTA CUANDO EXISTA UNA AUTENTICA Y VERDADERA REPRESENTACION Y PARTICIPACION DE COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS-Accionantes cuentan con solicitud de cumplimiento de la sentencia T-161/15 para obtener así, de manera definitiva, la representación de su comunidad en el Congreso de la República

Referencia: Expediente T-5.002.320

Fallos de tutela objeto revisión: Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Laboral de Decisión – proferida el 18 de febrero de 2015. Sin impugnación.

Accionante: Corporación Socio Cultural de Afrodescendientes Ataole y activista de la Comunidad de San Basilio de Palenque.

Accionados: Consejo Nacional Electoral, Congreso de la República de Colombia y la Dirección administrativa de la Presidencia de la Republica.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Participación en la conformación, ejercicio y control del poder político –art. 40 C.P–.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La falta de representación de las comunidades

negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la creación de las leyes.

1.1.3. Pretensiones. (i) Dejar sin efecto las leyes creadas por el Congreso y aprobadas por el gobierno a partir del 20 de julio de 2014, en las que no hubo representación ni participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (ii) Decretar la suspensión de todas las actividades del Congreso hasta cuando no exista una auténtica y verdadera representación y participación de las comunidades.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. La señora María del Socorro Bustamante (+) y el señor Moisés Orozco Vicuña, fueron avalados por la Fundación FUNECO para participar en las elecciones para la Cámara de Representantes en representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

1.2.2. Considerando que ellos no representaban a la comunidad, la Corporación y otras personas afectadas con esas decisiones, iniciaron acciones tendientes a revocar dicho aval:

1.2.2.2. Impugnada esta decisión, mediante Resolución No. 0955 del 4 de marzo de 2014[3] el Consejo Electoral dejó en firme la Resolución No. 0396 del 30 de enero de 2014. Como consecuencia, mediante Resolución No. 2528 del 9 de julio de 2014[4], les adjudicaron las credenciales que los reconocía como representantes de las comunidades. Y, una vez elegidos como representantes a la Cámara, les fueron adjudicadas las curules reservadas para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

1.2.2.3. Ante lo anterior, presentaron acción de tutela buscando la nulidad de dicha elección[5]:

1.2.2.3.1. La Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante sentencia del 26 de septiembre de 2014, amparó transitoriamente los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y en consecuencia, dejó sin efecto las resoluciones 0396, 0955 y 2528, todas de 2014. Adicionalmente, instó al Consejo Nacional Electoral para que no hiciera pronunciamiento alguno respecto de la representación de las negritudes en la Cámara de Representantes, hasta tanto, el Consejo de Estado – juez

natural del caso en discusión – no definiera de fondo la situación.

1.2.2.4. Adicionalmente, solicitaron medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[6]. El 26 de noviembre de 2014 la Comisión les informó que había solicitándole al gobierno colombiano información sobre todos los procesos que cursan respecto a la vulneración de los derechos de comunidades negras.

1.2.3. El 2 de octubre de 2014, los señores Heriberto Arechea Banguera[7] y Diego Angulo[8] solicitaron ante el Consejo Nacional Electoral la entrega de sus credenciales teniendo en cuenta que ocuparon la segunda y tercera votación en las elecciones realizadas el 9 de marzo de 2014, y argumentando que ellos sí cumplían todos los requisitos para ser representantes de las comunidades negras. Solicitud que a la fecha no ha sido resuelta vulnerando el derecho fundamental de petición.

1.2.4. Por todo lo anterior, consideran los accionantes que se desconoce la Ley 649 de 2001 que creó la circunscripción especial de comunidades negras y el artículo 176 Constitucional, pues actualmente no tienen representantes en el Congreso.

2. Respuesta de las entidades accionadas.

2.1. Congreso de la República de Colombia: solicitó declarar improcedente la acción de tutela.

2.1.1. La acción de tutela no es la vía para acceder a las pretensiones de la Corporación accionante. El artículo 242, numeral 1 de la Constitución Política, establece la acción pública de inconstitucionalidad como mecanismo para solicitar el retiro de una ley del ordenamiento. Adicionalmente, el numeral 6 del artículo 40 Constitucional les otorga el derecho a todos los ciudadanos para interponer estas acciones públicas.

2.1.2. De acceder a la pretensión de suspender la actividad del Congreso, se vulneraría el principio fundamental de la democracia.

2.1.3. Es al Consejo Nacional Electoral a quien le corresponde resolver sobre el reconocimiento de la calidad de congresista electo. Una vez sea otorgada la credencial a una persona, las respectivas cámaras legislativas le dará posesión.

2.2. Consejo Nacional Electoral: solicitó declarar improcedente la acción de tutela.

2.2.1. La petición presentada por los señores Heriberto Arrechea Banguera y Diego Angulo fue resuelta mediante Resolución No. 0035 del 20 de enero de 2015.

2.2.2. Los accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial, esto es, la nulidad electoral en la que podrán solicitar la nulidad de la Resolución No. 2528 del 9 de julio de 2014, a través de la cual les adjudicaron las credenciales a los representantes de las comunidades. Y no se vislumbra la ocurrencia de un perjuicio irremediable, toda vez que el accionante interpuso la acción de tutela 6 meses después de proferido el acto que controvierte.

2.2.3. La acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez, pues fue presentada 6 meses después de proferido el acto declarativo de la elección.

2.3. Presidencia de la República: solicitó declarar improcedente la acción de tutela.

2.3.1. El accionante no acreditó ser el representante de toda la comunidad que dice representar, lo que genera falta de legitimidad por activa. Por otra parte, tampoco acreditó como él está siendo discriminado por parte de la presidencia.

3. Sentencias objeto de revisión.

3.2. Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Laboral de Decisión –, del 18 de febrero de 2015[9]. Sin impugnación.

Negó por improcedente el amparo. Consideró que: (i) el accionante cuenta con la acción pública de inconstitucionalidad para solicitar a la Corte Constitucional el retiro del ordenamiento jurídico las normas que consideran han sido proferidas en detrimento de la Constitución; (ii) no es posible acceder a la suspensión de las actividades del Congreso porque el artículo 138 de la Constitución no exige un quorum del 100% del Congreso en pleno para realizar las sesiones, ni un quorum calificado en donde se requiera la presencia de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras para poder operar; (iii) el señor Uriel Cassiani Pérez no está legitimado para representar a los señores Heriberto Arrechea Banguera y Diego Angulo en relación con la no contestación de los derechos de petición por ellos presentados, y que a la fecha de contestación de la tutela no habían sido resueltas;

su representación se limita a la Corporación Socio Cultural de Afrodescendientes Ataole y a la Comunidad San Basilio de Palenque.

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[10].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. La Sala considera que el derecho fundamental y relevante en el estudio del presente proceso es el de poder participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, artículo 40 de la Constitución política.

2.2. Legitimación activa.

Para la Corte, la procedibilidad de las tutelas promovidas por minorías étnicas – como sujetos en situación de vulnerabilidad – debe examinarse con criterios flexibles, con el fin de hacer efectivo su acceso a los mecanismos judiciales. En esta vía, la Corte ha admitido, por ejemplo, que las tutelas que pretenden el amparo de los derechos fundamentales de una comunidad étnica, sean instauradas por cualquiera de sus integrantes, o incluso, por las organizaciones que agrupan a los miembros de la comunidad de que se trate.

La presente acción de tutela fue ejercida por el señor Uriel Carlos Cassiani Pérez, como representante legal de la Corporación Sociocultural de Afrodescendientes Ataole, según consta en el certificado de cámara de comercio adjunto con la demanda de tutela[11]. El certificado da fe de que desde el año 2004 se constituyó la organización sin ánimo de lucro denominada Corporación Sociocultural de Afrodescendientes Ataole cuyo objeto social gira en torno a la protección de los grupos étnicos, afrodescendientes, raizales y palenqueros.

Adicionalmente, el representante legal del Consejo Comunitario de Palenque, reconoció al señor Uriel Carlos como “uno de los líderes más importantes y representativo de nuestra

comunidad palenquera en el desarrollo de proyectos y programas sociales, culturales, económicos y políticos...”[12]

Todo lo anterior, legitima al accionante para presentar la acción de tutela en defensa de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad que representa.

2.3. Legitimación pasiva. Está legitimado el Consejo Nacional Electoral, en tanto es el autor de los actos administrativos que son objeto de la demanda de tutela. Y también está legitimada la Presidencia de la República y el Congreso de la República por tratarse de autoridades públicas.

2.5. Subsidiariedad. En torno de la subsidiariedad se debaten dos cuestiones: (i) si es la acción de tutela el mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la inconstitucionalidad de las leyes proferidas en el Congreso por presuntos vicios de trámite; y (ii) si respecto del nombramiento inmediato de los representantes en las curules para negritudes, los accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz.

2.5.1. La acción pública de inconstitucionalidad.

El artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, establece que la acción de tutela no procederá “Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.” Desde muy temprano, en la Sentencia T-321 de 1993, la Corte dijo que:

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

Lo anterior tiene fundamento en que el ordenamiento jurídico ha delineado un sistema de control judicial mediante acciones y recursos idóneos y apropiados que admiten el

cuestionamiento de actos de esa naturaleza, en el caso de las leyes, los ciudadanos contamos con la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 241 de la Carta. A través de ella, se pueden tramitar los debates sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma, con intervención de los actores y de terceros, respetando los derechos constitucionales de unos y otros y permitiendo una confrontación amplia y contradictoria capaz de proporcionar certeza respecto de los asuntos sometidos a litigio[13].

Los efectos que producen estas normas de carácter general, impersonal y abstracto, no se dirigen a alguien en particular, razón por la cual no son susceptibles de producir situaciones jurídicas subjetivas y concretas que admitan su control judicial por medio del recurso de amparo constitucional previsto en el artículo 86 Superior.

Entonces, esta regla es aplicable en los casos donde lo que se persigue es anular, – por vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad – un acto de carácter general, impersonal y abstracto. Pero, cuando se busca es dejar sin efecto su aplicación, en un caso particular y concreto, por vulneración de un derecho fundamental, la acción de tutela puede ser procedente excepcionalmente.

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991, le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, el numeral 5º le otorga la competencia de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación, mecanismo éste especial y específico con que cuenta el accionante para ante esta Corporación acudir, en procura de sustraer del ordenamiento jurídico todas las leyes que considera han sido sancionadas en ausencia de sus representantes.

La acción de inconstitucionalidad, es pues el mecanismo constitucional por excelencia para solicitar dejar sin efecto las leyes creadas por el Congreso y aprobadas por el gobierno, en las que no hubo representación ni participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; es al interior del procedimiento establecido para estas demandas, el escenario natural para determinar si el legislador erró al promulgar dichas normas, decisión que, por su misma complejidad, exige acucioso y ponderado

análisis bajo la óptica de ordenamientos especializados, expresamente sometidos por el sistema jurídico a ciertas formas y procedimientos[14].

Respecto del trámite, se tiene que las demandas de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier ciudadano en ejercicio que considere que determinada ley o decreto con fuerza de ley viola la Constitución Política. Para presentar una demanda no se requiere ser profesional, ni tener una preparación especial, por lo tanto, cualquier ciudadano por el sólo hecho de serlo, puede ejercer la acción pública de inconstitucionalidad. Entre los requisitos que se exigen para formular una demanda de inconstitucionalidad, se encuentra el de hacer una presentación personal ante cualquier notaría, despacho judicial o ante la misma Corte Constitucional donde se exhiba el documento de identificación para acreditar la condición de ciudadano colombiano.

A manera de ejemplo, en la sentencia T-1252 de 2000, la Corte consideró que no era procedente la acción de tutela que pretendía se suspendiera el Decreto 169 de 2000 expedido por el Presidente de la República, por tratarse de un acto de carácter general impersonal y abstracto (numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991), que surte efectos también generales. En esa oportunidad la Sala dijo que “Si el actor lo consideró contrario a los preceptos de la Carta Política, pudo haber ejercido, como se manifestó anteriormente, la acción pública de inconstitucionalidad, tal como lo contempla nuestra Constitución Política en su artículo 241-5.”

2.5.1.1.1. Caso concreto.

Una de las pretensiones del accionante es dejar sin efecto las leyes creadas por el Congreso y aprobadas por el gobierno a partir del 20 de julio de 2014, en las que no hubo representación ni participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

De lo expuesto, es forzoso llegar a la conclusión de que la acción de tutela no es el mecanismo para acceder a la pretensión del accionante. Si su intención es que cada una de las leyes aprobadas por el Congreso sea anulada, lo procedente es acudir a la acción de inconstitucionalidad y exponer allí, en el escenario natural para “anular” una ley, los motivos de inconformidad con la misma y cómo con su promulgación se desconocieron los preceptos constitucionales.

Con esto, no se quiere desconocer la situación anómala por la que atraviesan los integrantes de la Corporación accionante, y por todos aquellos que se consideran afrodescendientes, raizales y/o palenqueros, al no tener representación en el Congreso de la República, pues como se verá a continuación, la misma Corte Constitucional ya se pronunció con relación al irregular aval concedido a la señora María del Socorro Bustamante (+) y al señor Moisés Orozco Vicuña, profiriendo ordenes tendientes a solucionar el problema suscitado por las autoridades competentes.

2.5.2. Sentencia T-161 del 14 de abril de 2015.

En la sentencia T-161 de 2015, la Sala Segunda de Revisión resolvió el siguiente problema jurídico:

Si el Consejo Nacional Electoral, (i) al haber aceptado la inscripción de los ciudadanos María del Socorro Bustamante Ibarra, Moisés Orozco Vicuña y Álvaro Gustavo Rosado Aragón (Res. 0396/14), (ii) al haber negado el recurso de reposición interpuesto con esta decisión (Res. 0955/14) y (iii) al haber adjudicado las dos curules a la Cámara de Representantes por la circunscripción de la comunidad afrodescendiente a los ciudadanos María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña, a quienes declaró elegidos, ¿vulnera los derechos fundamentales de los actores, en tanto miembros de la comunidad negra, a la igualdad (art. 13 C.P.) y a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40 C.P.)?

En esa oportunidad, el ciudadano William Angulo y otros, en su condición de miembros de la comunidad afrodescendiente, solicitaron el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que habrían sido vulnerados por el Consejo Nacional Electoral al aceptar la inscripción de los ciudadanos María del Socorro Bustamante Ibarra, Moisés Orozco Vicuña y Álvaro Gustavo Rosado Aragón, como candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de dicha comunidad (Resolución No. 0396/14), y al resolver de manera negativa el recurso de reposición que se presentó contra ella (Resolución No. 0955/14). En el transcurso del proceso de tutela, en razón de haberse decretado una nulidad, y luego de producirse el fallo de primera instancia, el Consejo Nacional Electoral declaró elegidos a los dos primeros ciudadanos como Representantes a la Cámara por la precitada circunscripción especial

(Resolución No. 2528/14).

La Sala consideró que, con anterioridad a la fecha de la inscripción de los candidatos, se había producido una reforma a la Constitución (Acto Legislativo 1/13), que fija, como deber constitucional específico, asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos. Este cambio del parámetro constitucional, implica la necesidad de realizar una interpretación conforme a él de referentes normativos y jurisprudenciales preexistentes.

En este ejercicio, la Sala pudo constatar que habían suficientes elementos de juicio normativos y jurisprudenciales para afirmar que las organizaciones de base, como es el caso de FUNECO, no representan a la comunidad afrodescendiente y, por tanto, con su aval no se satisface el segundo de los requisitos previstos en la Ley Estatutaria 649 de 2001 para aspirar a ser candidatos por la circunscripción especial de las comunidades afrodescendientes. Además, al aplicar los criterios existentes para determinar la pertenencia a una comunidad afrodescendiente, se encontró que los candidatos no satisfacen ni los criterios determinantes, ni los criterios útiles no determinantes.

Concluyó que el Consejo Nacional Electoral, al expedir las referidas resoluciones, incurrió en un defecto sustantivo, por interpretación errónea, y, como consecuencia de ello, en un doble defecto fáctico, al dar por demostrado, sin estarlo, que la organización de base FUNECO estaba inscrita en el registro único vigente al momento de la inscripción de los candidatos y que sus miembros, por esta circunstancia, lo son también de la comunidad afrodescendiente.

Entonces, concedió como mecanismo transitorio de protección porque, existiendo mecanismos judiciales ordinarios, se estaba frente a un inminente perjuicio irremediable y confirmó la Sentencia del 26 de septiembre de 2014, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. “En consecuencia el amparo provisional otorgado se mantiene hasta que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decida de fondo los procesos contencioso administrativos iniciados en relación con la elección de los ciudadanos María del Socorro Bustamante Ibarra y Moisés Orozco Vicuña, en los términos previstos en esta sentencia.”

A su vez, instó a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo

de Estado para que brindara prioridad en el trámite a los procesos a su cargo relacionados con la nulidad de la elección de las personas mencionadas, “pues en la actualidad la comunidad afrodescendiente carece de representación en la Cámara de Representantes, circunstancia que vulnera de manera grave los derechos fundamentales de sus miembros.”

2.5.2.1. Solicitud de cumplimiento de una sentencia de tutela.

La jurisprudencia constitucional ha hecho especial énfasis sobre la importancia que tiene el cumplimiento de las órdenes dictadas por un juez de tutela, debido a que, la conducta que sea contraria a este deber (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia[15].

Acorde con el Decreto 2591 de 1991, ante el incumplimiento de las órdenes contenidas en un fallo de tutela, prevé dos mecanismos diferentes para propiciar la efectividad del amparo: (i) el cumplimiento y (ii) el incidente de desacato. Al respecto, la doctrina pacífica y reiterada de este tribunal ha señalado, acerca del cumplimiento, que es obligatorio; que la responsabilidad exigida es objetiva; que la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto referido y; que el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público. En cuanto al desacato ha precisado que es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; que la responsabilidad exigida es subjetiva; que la base legal está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto y; que el desacato es a petición de parte interesada[16].

En ese orden de ideas, la Corte ha concluido que “si se trata de hacer cumplir un fallo de tutela el instrumento principal es el del cumplimiento, que se funda en una situación objetiva y brinda medios adecuados al juez para hacer efectiva su decisión. El desacato es un instrumento accesorio para este propósito, que si bien puede propiciar que el fallo de tutela se cumpla, no garantiza de manera necesaria que ello ocurra y que, además, se funda en una responsabilidad subjetiva, pues para imponer la sanción se debe probar la culpabilidad (dolo o culpa) de la persona que debe cumplir la sentencia.”[17]

2.5.2.2. Caso concreto.

La pretensión de “decretar la suspensión de todas las actividades del Congreso hasta cuando no exista una autentica y verdadera representación y participación de las comunidades”, es interpretada por esta Sala como un llamado urgente de la comunidad accionante, a que se tomen las decisiones pertinentes y se nombre inmediatamente a sus representantes en la Cámara de Representantes.

Como ya se mencionó, en la sentencia T-161 de 2015, la Corte encontró procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, al constatar que, existiendo otro mecanismo de defensa judicial, – la acción de nulidad electoral ante el Consejo de Estado, demanda ya presentada por varios afectados e integrantes de las comunidades – el hecho de que la comunidad afrodescendiente no tuviera representación en la Cámara de Representantes, vulneraba de manera grave los derechos fundamentales de sus miembros.

En dicha sentencia, la Corte resolvió el problema de fondo respecto del irregular aval y, como consecuencia, elección de la señora María del Socorro Bustamante (+) y del señor Moisés Orozco Vicuña. Para proteger los derechos fundamentales de las comunidades accionante, ordenó al Consejo de Estado, declarar que el Consejo Nacional Electoral, al expedir las resoluciones que confirmaron la candidatura de los mencionados, incurrió en un defecto sustantivo, por interpretación errónea, y, como consecuencia de ello, en un doble defecto fáctico, al dar por demostrado, sin estarlo, que la organización de base FUNECO estaba inscrita en el registro único vigente al momento de la inscripción de los candidatos y que sus miembros, por esta circunstancia, lo son también de la comunidad afrodescendiente. Es decir, concluyó que la señora María del Socorro Bustamante (+) y del señor Moisés Orozco Vicuña no eran representantes legítimos de las comunidades afrodescendientes.

Entonces, en primer lugar, le corresponde a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolver de manera inmediata las acciones de nulidad electoral que han sido presentadas en procura de salvaguardar los derechos de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y/o palenqueros, en los términos establecidos en la T-161 de 2015.

En segundo lugar, de no cumplirse la orden proferida en la T-161 de 2015, la Sala considera

que los accionantes cuentan con la solicitud de cumplimiento de dicha sentencia – la cual debe ser presentada ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá por ser el juez de primera instancia dentro de aquel proceso de tutela –, para obtener así, de manera definitiva, la representación de su comunidad en el Congreso de la República.

Todo lo anterior, hace improcedente la presente demanda de amparo.

III. CONCLUSIÓN.

1. Síntesis del caso. El ciudadano Uriel Carlos Cassini Pérez, en su condición de representante legal de la Corporación Socio Cultural de Afrodescendientes Ataole y como activista de la comunidad de San Basilio de Palenque, solicitó el amparo de su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, que habrían sido vulnerados por el Consejo Nacional Electoral al aceptar la inscripción de los ciudadanos María del Socorro Bustamante Ibarra (+) y Moisés Orozco Vicuña, como candidatos a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial de dicha comunidad (Resolución No. 0396/14), y al resolver de manera negativa el recurso de reposición que se presentó contra ella (Resolución No. 0955/14); por el Congreso de la República al promulgar leyes sin la presencia de las curules de estas minorías; y por el Presidente de la República al sancionar las mismas.

Solicitó (i) dejar sin efecto las leyes creadas por el Congreso y aprobadas por el gobierno a partir del 20 de julio de 2014, en las que no hubo representación ni participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; y (ii) decretar la suspensión de todas las actividades del Congreso hasta cuando no exista una autentica y verdadera representación y participación de las comunidades.

A juicio de la Sala Segunda de Revisión, la acción de tutela es improcedente por dos razones:

(i) Respecto de la solicitud de anulación de las leyes proferidas por el Congreso y sancionadas por la Presidencia, el actor cuenta con la acción pública de inconstitucionalidad, escenario natural para que el actor exponga sus inconformidades con las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su

formación.

(ii) Respecto de la urgencia que tienen de que las curules de estas minorías sean suplidas de forma inmediata, la Sala consideró que la Sentencia T-161 de 2015 resolvió el asunto de fondo al decidir que los avales entregados a la señora María del Socorro Bustamante (+) y al señor Moisés Orozco Vicuña estaban viciados por no ajustarse a las leyes vigentes al momento de su otorgamiento. Así, para la Sala, si el Consejo de Estado aún no ha cumplido la orden emitida en la T-161 de 2015, los accionantes pueden solicitar el cumplimiento de dicho fallo, y así hacer efectiva la protección de sus derechos fundamentales.

2. Decisión. Confirmar el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Laboral de Decisión –, que negó por improcedente la acción de tutela.

3. Razón de la decisión. (i) La acción de tutela es improcedente cuando lo que se pretende es que se dejen sin efectos las leyes – actos generales, impersonales y abstractos – proferidas por el Congreso en ausencia de representantes de las minorías, pues el mecanismo idóneo y eficaz para tal fin es la acción pública de inconstitucionalidad. (ii) el mecanismo idóneo y eficaz para lograr el cumplimiento de un fallo de tutela proferido por la Corte Constitucional, es la solicitud de cumplimiento ante el juez competente.

IV. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Sentencia del 18 de febrero de 2015, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Laboral de Decisión –, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

A LA SENTENCIA T-604/15

SUSPENSION ACTIVIDADES DEL CONGRESO HASTA CUANDO EXISTA UNA AUTENTICA Y VERDADERA REPRESENTACION Y PARTICIPACION DE COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS-La constitución Política no exige un quorum del 100% para que el Congreso sesione, ni unas mayorías calificadas que exijan la presencia de comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras para poder adoptar decisiones (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente T-5.002.320

Acción de tutela interpuesta por la Corporación Sociocultural de Afro-descendientes Ataloe y otros contra el Consejo Nacional Electoral y otros

Magistrado Ponente:

Mauricio González Cuervo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, en esta ocasión me permito salvar parcialmente el voto por la razón que expongo a continuación.

En la sentencia objeto de análisis se decidió declarar la improcedencia de la acción de tutela en relación con las pretensiones de los accionantes de (i) dejar sin efecto las leyes creadas por el Congreso y aprobadas por el gobierno a partir del 20 de julio de 2014, en las que no hubo representación ni participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y (ii) decretar la suspensión de todas las actividades Congreso, hasta cuando exista una auténtica y verdadera representación y participación de dichas comunidades.

Frente a esta última pretensión, en la sentencia se advirtió a los accionantes que contaban con el incidente de cumplimiento de la Sentencia T-161 de 2015, en cuya parte resolutive se instó a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que diera prioridad a los procesos electorales contra la elección de los Representantes a la Cámara por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes.

Considero que en este caso no había lugar a realizar una advertencia en tal sentido, por dos razones: la primera porque en la parte resolutive de la Sentencia T-161 de 2015 únicamente se insta a la Sección Quinta del Consejo de Estado para que brinde prioridad a los procesos contra la elección de los Representantes a la Cámara por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, sin que se trate de una orden que pueda hacerse exigible por medio de dicho trámite incidental y la segunda porque encuentro que el argumento esgrimido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena -juez de única instancia- era suficiente para desestimar la procedencia de la pretensión de suspender las actividades del Congreso, en tanto recordó que la Constitución Política no exige un quorum del 100% para que el Congreso de la República sesione, ni unas mayorías calificadas que exijan la presencia de las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras para poder adoptar decisiones.

Fecha ut supra,

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

[1] Acción de tutela presentada el 5 de febrero de 2015.

[2] Ver folios 54 al 79 del cuaderno 2.

[4] Ver folios 94 al 117 del cuaderno 2.

[5] Ver folios 26 al 68 donde reposa la acción de tutela referida.

[6] Ver folio 25

[7] En el folio 10 del cuaderno 1 reposa el derecho de petición presentado por el señor Heriberto Arrechea Balaguera.

[8] En el folio 361 del cuaderno 2 reposa el derecho de petición presentado por el señor Diego Alexandre Angulo Marínez.

[9] Sentencia de instancia. (Folios 480 al 489 del cuaderno 2).

[10] En Auto del 16 de julio de 2015, notificado por estado el 30 de julio de 2015, la Sala de Selección No.7 de la Corte Constitucional decidió seleccionar el Expediente T-5.002.320 para su revisión.

[11] Ver folios 43 al 46 del cuaderno 2.

[12][12] Ver folio 241 del cuaderno 2.

[13] Ver sentencias T-097 de 2014, SU-037 de 2009 y T-1452 de 2000.

3 Ver Sentencia T-038 de 1993 y T-097 de 2014.

[15] Sentencias T-329 de 1994 y C-1003 de 2008.

[16] Sentencias T-458 de 2003, T-053, T-939 y T-1113 de 2005, T-632 de 2006, T-897 de 2008, T-171 de 2009, T-652 de 2010 y C-367 de 2014.

[17] Sentencia C-367 de 2014.