

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**DEPARTAMENTO DE ARAUCA**

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA**

**SALA ÚNICA DE DECISIÓN**

**Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN**

**Aprobado mediante acta No. 034**

Arauca, enero veintinueve (29) del año dos mil veinticuatro (2024)

**RADICADO: 81-736-31-89-001-2023-00638-01**  
**RAD. INTERNO: 2023-00532**  
**ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**  
**ACCIONANTE: EDINSON PALOMINO BANGUERO**  
**ACCIONADOS: MINISTERIO DE SALUD Y OTROS**  
**ASUNTO: IMPUGNACIÓN DE TUTELA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Corresponde a la Sala decidir la impugnación formulada por el accionante contra la sentencia de noviembre 28 de 2023 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales<sup>1</sup>, que negó la protección de los derechos fundamentales invocados.

**ANTECEDENTES**

El señor EDINSON PALOMINO BANGUERO presentó acción de tutela contra el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio del Interior; la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural; la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, para que se protejan los derechos fundamentales de petición, a la consulta previa y al debido proceso en conexidad con el derecho a la igualdad y libre determinación de las víctimas de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera (*en adelante Comunidades NARP*). Como fundamento de su reclamo narró lo siguiente<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Dr. Rafael Enrique Fontecha Barrera.

<sup>2</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1.

Señaló el actor, que el Decreto 1372 de 2018 regula el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general (*en adelante Espacio Nacional*), susceptibles de afectar directamente a las Comunidades NARP; que para garantizar una participación representativa el artículo 2.5.1.4.2. de la mencionada norma establece que las comunidades designarán un delegado nacional por cada uno de los siguientes sectores poblacionales: jóvenes, mujeres, víctimas, LGBTI, personas con discapacidad y adulto mayor, y; que fue elegido Delegado Nacional de Víctimas para intervenir en ese espacio de deliberación durante el periodo 2023-27.

En el año 2023 el gobierno convocó a los miembros del Espacio Nacional para iniciar la consulta de los proyectos de reforma a la salud y el proyecto que reglamentará el procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras. Así, en plenaria de la Comisión tercera del Espacio Nacional, realizada el día 11 de octubre de 2023 con el objetivo crear la ruta metodológica del proyecto de reforma a la salud, se establecieron 5 enfoques diferenciales: jóvenes, mujeres, LGBTI, personas con discapacidad y adulto mayor, pero no se contempló un enfoque para las víctimas "*afrodescendiente del país*", con el argumento que su participación se lograría a través de la Mesa Nacional de Víctimas. Por su parte, en la plenaria de la Comisión Quinta, realizada con el mismo objetivo para el proyecto que reglamentará el procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras, también se excluyó el enfoque diferencial de víctimas.

Las decisiones antes mencionadas degradan a las víctimas de las Comunidades NARP y desconocen los Decretos 1372 de 2018, 1181 del 30 de septiembre de 2021 y 1966 del 30 de septiembre del 2022, que exigen garantizar su participación en la consulta de las medidas legislativas y administrativas de carácter general que las puedan afectar directamente, como son la reforma a la salud y la reglamentación para dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras, puesto que el conflicto armado los dejó en situación de vulnerabilidad.

En vista de lo sucedido, el 17 de octubre pasado solicitó a la Vicepresidencia de la República de Colombia, al Ministerio del Interior, a la Dirección de asuntos para las Comunidades NARP, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Procuradora General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Presidencia de la Comisiones Tercera y Quinta del Espacio Nacional, lo siguiente:

*"(..) se incluya en la ruta metodológica, el enfoque diferencial de víctimas, para la consulta previa del proyecto reforma a la salud y del proyecto de decreto que reglamentara procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica, sobre las tierras.*

*(...) Se garantice en cada uno los procesos de consulta previa de medidas legislativas y administrativas de carácter general susceptible de afectar directamente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras de Colombia. La consulta nacional con el enfoque diferencial de víctimas.*

*(...) Informar el motivo por el cual no se incluyó en la ruta metodológica de los proyectos reforma a la salud y del proyecto de decreto que reglamentará el procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica, sobre las tierras., el enfoque diferencial de víctimas."*

A la fecha las entidades no han dado respuesta de fondo y sólo algunas se han pronunciado. Así, la Vicepresidencia de la República la remitió a otras autoridades alegando que son las competentes, y la Dirección de Asuntos para Comunidades NARP manifestó que su participación en el Espacio Nacional garantiza el derecho a la consulta previa de las víctimas de esos grupos, amén que la facultad para adoptar medidas al respecto corresponde al Ministerio del Interior.

Con base en las circunstancias descritas, el señor PALOMINO BANGUERO solicitó se ordene lo siguiente: *(i)* al Ministerio de Interior asegurar que en los proyectos de reforma a la salud y reglamentación para la dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras, así como en cada uno de los procesos de consulta previa del Espacio Nacional, se incluya un enfoque diferencial para las víctimas de las Comunidades NARP; *(ii)* a la Dirección de Asuntos para esas Comunidades que *"cumplan a cabalidad con celeridad la función y/o deber fundamental de garantes ante este tipo de procesos"*, y; *(iii)* a las demás autoridades que no impidan la participación efectiva de las víctimas de esas Comunidades en el Espacio Nacional.

Para respaldar sus afirmaciones aportó copia de los siguientes documentos: de su cédula de ciudadanía<sup>3</sup>; del acta de elección como Delegado Nacional de Víctimas<sup>4</sup>; de la petición formulada<sup>5</sup>, y; de las respuestas brindada por las autoridades<sup>6</sup>.

## **SINOPSIS PROCESAL**

Presentado el escrito de tutela, correspondió por reparto del 14 de noviembre de 2023 al Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales, que ese mismo día la admitió contra las autoridades accionadas, y resolvió<sup>7</sup>: *(i)* correrles traslado para el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa, y; *(v)* tener como pruebas las allegadas con la solicitud de amparo.

<sup>3</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fl. 59.

<sup>4</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fls. 39 a 58.

<sup>5</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fls. 32 a 34.

<sup>6</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fls. 18 a 31.

<sup>7</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 3.

El 23 de ese mes<sup>8</sup>, el Juzgado vinculó a los siguientes funcionarios del Gobierno Nacional, a quienes ordenó correrles traslado del escrito de tutela y de las pruebas para que se pronunciaran:

*"(...) 1) Francia Elena Márquez Mina, Vicepresidenta de la República de Colombia; 2) Luis Fernando Velazco, Ministro del Interior; 3) Víctor Hugo Moreno Mina, Director de Asuntos para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras; 4) Guillermo Alfonso Jaramillo, Ministro de Salud y Protección Social; 5) Jennifer Mojica, Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural; 6) Margarita Cabello Blanco, Procuradora General de la República de Colombia, 7) Carlos Ernesto Camargo, Defensor del Pueblo; 8) Isaac Lozano, Presidente Comisión III Espacio Nacional de Consulta Previa; 9) Carlos Alberto González Escobar (...) Presidente Comisión V Espacio Nacional de Consulta Previa, y 10) Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, cuyo director es Álvaro Echeverry Londoño; para que, dentro del marco de sus funciones, se pronuncien sobre los hechos de la presente acción de tutela."*

## **CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS Y VINCULADAS<sup>9</sup>**

**1.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>10</sup> se opuso a la protección reclamada por el accionante. Para contextualizar sus argumentos, indicó, que esa cartera trabajó en el borrador del proyecto de decreto para adecuar normativamente y ampliar el espectro de aplicación del artículo 4 del capítulo III de la Ley 70 de 1993, con el objetivo de desarrollar los procedimientos de ampliación, saneamiento para los títulos colectivos de las tierras de las Comunidades Negras y reglamentar los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados tradicionalmente por estas comunidades<sup>11</sup>.

El proyecto de decreto se presentó al Espacio Nacional en sesión plenaria de octubre 9 de 2023 y la ruta metodológica se definió el 10 de octubre de 2023. Así, según dijo, el accionante participó en el espacio destinado donde se hicieron las respectivas precisiones y claridades sobre la iniciativa reglamentaria ante la plenaria de ese Espacio. Asimismo, la etapa de la preconsulta se realizó en la Comisión Quinta, como lo prevé el decreto 1372 de 2018<sup>12</sup>. En ese espacio se estableció dentro de la ruta metodológica el enfoque de víctimas, así:

<sup>8</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 11.

<sup>9</sup> En el presente asunto las respuestas brindadas se sintetizarán priorizando el mejor entendimiento posible y no el orden cronológico.

<sup>10</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 6.

<sup>11</sup> Denominado así "Por el cual se adiciona el Título XX de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; se adoptan mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados ancestral y/o tradicionalmente por estas comunidades".

<sup>12</sup> Compilado en el Decreto 1066 de 2015.

*"Enfoque de Víctimas: Se adoptarán medidas sensibles para garantizar la participación de las víctimas en el proceso de consulta. Se reconocerá y respetará su experiencia, implementando acciones que faciliten su contribución y asegurando un entorno seguro."*

Además, mencionó que el cronograma definido en la consulta previa contempla la socialización del proyecto en todos los departamentos del territorio nacional, el Distrito Capital y el Palenque de San Basilio en las vigencias 2023-2024. A partir de lo expuesto, consideró que la acción de tutela es improcedente por cuanto el señor PALOMINO BANGUERO cuenta con un mecanismo de defensa ordinario al interior del procedimiento de consulta previa en el que está participando y donde se contemplan los seis enfoques diferenciales.

En cuanto al derecho fundamental de petición, señaló<sup>13</sup> que el 16 de noviembre de 2023 se dio respuesta a la solicitud del accionante, y le fue debidamente notificada.

**2.** La Regional Arauca de la Defensoría del Pueblo<sup>14</sup> pidió se protejan los derechos fundamentales si es procedente, y precisó que ha solicitado al Ministerio del Interior brinde respuesta de fondo a la petición formulada por el accionante.

**3.** La Defensoría del Pueblo<sup>15</sup> informó que la petición elevada por el actor fue remitida por competencia tanto a la Dirección de Comunidades NARP como a la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, siendo informado de tal proceder, y; que la presunta vulneración de derechos que alega el accionante sería responsabilidad del Ministerio del Interior, a través de las citadas Direcciones, en cuanto el espacio de las supuestas omisiones está bajo su cargo.

**4.** El Ministerio de Salud y Protección Social<sup>16</sup> alegó que no excluyó a las víctimas de las Comunidades NARP de la consulta previa sobre el proyecto de reforma a la salud, toda vez que los días 10 y 11 de octubre en la Comisión Tercera del Espacio Nacional se acordó la inclusión de una asamblea con ese enfoque diferencial *"bajo los mismos términos y garantías como se concertaron las otras asambleas por enfoque diferencial"*.

De ahí que se haya solicitado al Consejo Comunitario, encargado de ejecutar la ruta metodológica concertada y aprobada, la inclusión de una asamblea con ese enfoque, y se contempla la realización de 39 asambleas territoriales, a saber: *"32 departamentales, una (1) en Bogotá, Distrito Capital, una (1) por cada enfoque diferencial contemplado en el artículo*

---

<sup>13</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 7.

<sup>14</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 8.

<sup>15</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 15.

<sup>16</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 9.

*2.5.1.4.2 del decreto 1372 de 2018 (Jóvenes, Mujeres, Víctimas, LGBTI, Personas con discapacidad, y Adulto mayor)''.*

Consideró, entonces, que el Gobierno ha garantizado el derecho a la consulta previa con las comunidades afectadas, y que la protección reclamada es improcedente porque se dirige contra un acto general, impersonal y abstracto, como es un proyecto de ley, y no se cumplen algunos de los supuestos de excepción previstos por la jurisprudencia constitucional para un estudio de fondo, como lo establece la sentencia T-097 de 2014. Agregó, que no puede cuestionarse la iniciativa del Gobierno ni el procedimiento legislativo a través de este mecanismo constitucional, puesto que existe otro medio de defensa judicial como es la acción pública de inconstitucionalidad que permite a cualquier ciudadano demandar su invalidez, una vez la iniciativa se convierta en ley de la República.

En cuanto al derecho de petición, informó que la solicitud presentada fue atendida por el Grupo de Asuntos Étnicos de la Oficina de Promoción Social, que respondió a través del oficio con Radicado 202316202418671, por lo que la omisión alegada se superó.

**5.** La Procuraduría General de la Nación<sup>17</sup> señaló que la petición presentada por el accionante se remitió al Director de Asuntos para Comunidades NARP del Ministerio del Interior, al Coordinador del Grupo Asuntos Étnicos del Ministerio de Salud y al Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, a quienes se solicitó dar respuesta, informando al señor PALOMINO BANGUERO, por lo que se configura un hecho superado. Por tal razón pidió se declare improcedente la acción de tutela en lo que respecta a esa autoridad.

**6.** El Ministerio del Interior<sup>18</sup> informó, que su Dirección de Asuntos para Comunidades NARP convocó a las partes, el 11 de octubre del año pasado, y aseguró el diálogo entre el Espacio Nacional y las entidades que lideran las medidas consultadas. Asimismo, apoyó la creación de las rutas metodológicas, espacios en los cuales el accionante participó de conformidad con el escrito de tutela, por lo que no se han vulnerado los derechos fundamentales de estas comunidades.

Por otra parte, manifestó, que la petición del accionante se resolvió mediante oficio con Radicado 2023-2-002204-052727 del 10 de noviembre de 2023, de manera que en relación con el derecho de petición la acción de tutela es improcedente por hecho superado.

---

<sup>17</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 13.

<sup>18</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 14.

7. La Vicepresidencia de la República<sup>19</sup> manifestó que el 18 de octubre de 2023 le informó al accionante que, debido a la falta de competencia, su petición fue remitida a los Ministerios del Interior, Salud y Agricultura. En cuanto a la vulneración del derecho a la consulta previa, adujo, que no tiene asignadas funciones en la materia y por lo tanto no está llamada a responder.

8. Durante el trámite, el señor PALOMINO BANGUERO se pronunció sobre los argumentos de los accionados.

De acuerdo con sus manifestaciones, el Ministerio de Agricultura<sup>20</sup> desconoce que la ruta metodológica es definida por la Comisión Quinta del Espacio Nacional, donde deben incluirse los seis enfoques diferenciales y las seis asambleas respectivas. Sin embargo, en el documento titulado "*Consulta previa: Guía metodológica*" no se contempló ninguno de esos enfoques dentro de las actividades o asambleas nacionales de consulta previa, pues sólo se desarrollarán 32, una por cada departamento del país. Igualmente, puso de presente<sup>21</sup>, que el Ministerio de Salud reconoció su "*equivocación*" al incluir las seis asambleas con enfoque diferencial, pero no el Ministerio de Agricultura, por lo que en este sentido persiste la vulneración del derecho a la consulta previa.

### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>22</sup>**

El Juzgado de primera instancia negó la protección al considerar que no se han vulnerado los derechos fundamentales del accionante y de las víctimas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Expuso, que para varias de las autoridades accionadas no estaban obligadas a responder de fondo "*peticiones por fuera del marco de su competencia*", por lo que cumplieron con el deber de trasladar las solicitudes a los Ministerios de Salud y Agricultura, responsables de las iniciativas consultadas ante el Espacio Nacional. En tal sentido, manifestó que estas dos carteras ministeriales dieron respuesta de fondo al accionante "*o cuando menos se pronunciaron sobre sus pretensiones dentro del trámite de la presente acción*".

Por otra parte, consideró, que sólo es posible estudiar la vulneración del derecho a la consulta previa cuando se demuestre que la ejecución de los "*proyectos*" puede afectar los derechos de las comunidades, pero en este caso el señor PALOMINO BANGUERO no concretó "*cuál es*

---

<sup>19</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 18.

<sup>20</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 10.

<sup>21</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 17.

<sup>22</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 19.

*la afectación de derechos que podrían sufrir las personas a las cuales representa*” con los proyectos sometidos a consulta previa, amén que él como representante de las víctimas de esas comunidades participa activamente en el Espacio Nacional, por lo que no se le ha impedido intervenir en protección de los intereses de estos colectivos.

En todo caso, expuso, que el Ministerio de Agricultura incluyó el enfoque diferencial de víctimas en la guía metodológica para la consulta previa en materia de tierras, bajo los siguientes términos: *"Se adoptarán medidas sensibles para garantizar la participación de las víctimas en el proceso de consulta. Se reconocerá y respetará su experiencia, implementando acciones que faciliten su contribución y asegurando un entorno seguro"*. A su vez, el Ministerio de Salud ha realizado avances en la consulta previa de la reforma a la salud con las comunidades NARP, con el Pueblo Rrom y con población víctima del conflicto armado interno. En ese orden de ideas, concluyó, *"se han abierto espacios de concertación y rutas metodológicas dirigidas a la población víctima, de los cuales ha sido partícipe el accionante"*.

## **IMPUGNACIÓN<sup>23</sup>**

El señor PALOMINO BANGUERO impugnó la decisión adoptada por el juez de instancia. En primer lugar, manifestó que todas y cada una de las entidades tiene el deber constitucional de dar respuesta clara, oportuna y de fondo, pero unas se excusaron en su incompetencia, mientras que las demás se limitaron a convocarlo para participar en *"las mesas de trabajo donde se desarrollan las discusiones objeto de debate"*.

En segundo lugar, aseguró que desconoce los efectos negativos de los proyectos de reforma y reglamentación porque no *"he participado ni podrán participar las víctimas afrodescendientes en los diálogos o mesas para concertar los borradores sobre las mentadas reformas"*, de manera que el amparo está dirigido precisamente a que se ordene su inclusión en la ruta metodológica, para asegurarse que en dichas reformas no se contemplen normas o artículos que afecten a la población que representa.

## **CONSIDERACIONES**

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación al fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales,

---

<sup>23</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 21.

fechado 28 de noviembre de 2023, conforme al art. 31 del Decreto 2591 de 1991, cuyo conocimiento se asumirá toda vez que dentro del término de ejecutoria el señor PALOMINO BANGUERO se opuso a la decisión de instancia.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

### **1. Presentación del caso.**

En la sentencia T-576 de 2014 la Corte Constitucional estudió la acción de tutela que promovió el señor Moisés Pérez Casseres con el fin que se protegiera el derecho fundamental a la consulta previa de las Comunidades NARP que, por no contar con un territorio colectivo titulado, no fueron convocadas a participar en la elección de los delegados que las representarían en el espacio nacional transitorio de consulta previa diseñado por la Resolución 121 de 2012.

La sentencia amparó con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y a la igualdad de las comunidades excluidas del proceso y, en consecuencia, dejó sin efectos el acto administrativo de convocatoria y los que se expidieron a su amparo. Además, ordenó convocar a las comunidades interesadas al proceso de consulta e indicó las pautas a las que debería someterse la integración del nuevo espacio consultivo. El fallo dispuso que la convocatoria y el desarrollo del proceso deberían ajustarse a los parámetros dispuestos en su parte resolutive:

*Cuarto.- Ordenar al Ministerio del Interior que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, divulgue, a través de su página de internet, del sistema de medios públicos nacionales (radio y televisión) y de periódicos de circulación nacional y regional la "Propuesta de Protocolo de consulta previa, libre, informada y vinculante para comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras de áreas rurales y urbanas" aprobada en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero que se llevó a cabo en la ciudad de Quibdó, Chocó, entre el 23 y el 27 de agosto de 2013. El ministerio deberá informar que dicha propuesta será el punto de referencia para el trámite del proceso de consulta en el curso del cual se definirán las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que sean susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales. La divulgación del documento deberá presentar, de forma sencilla y comprensible, el contenido de cada uno de los siete puntos definidos en la propuesta de protocolo,*

*destacando, especialmente, el contenido del punto v), relativo a "los participantes del proceso de consulta", por ser este, en últimas, el que se debatirá en el marco del proceso consultivo al que se refiere esta sentencia.*

*Si el ministerio considera que el diseño, la integración o el funcionamiento del referido espacio nacional de consulta deben sujetarse a requisitos distintos a los concertados por las comunidades que participaron en el Congreso Afro, deberá formular su respectiva propuesta y divulgarla en los términos acá previstos, con el objeto de que se discuta al respecto en el escenario del correspondiente proceso consultivo.*

*Quinto.- Ordenar al Ministerio del Interior que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta providencia, y por los mismos medios contemplados en el numeral anterior, convoque a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país a participar en el proceso de consulta previa en el marco del cual se definirán las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que puedan afectarlas directamente. La convocatoria deberá sujetarse a las siguientes reglas: i) se dirigirá a todas aquellas comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideren con derecho a participar en dicho proceso, sean rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hayan adoptado, siempre que, en ejercicio de su autonomía, designen a un delegado que las represente en tal escenario; ii) deberá indicar de forma precisa la fecha, la hora y el lugar en el que se realizará la primera etapa del proceso consultivo, esto es, la de preconsulta, la cual, por razones logísticas, deberá llevarse a cabo en el marco de asambleas departamentales y iii) deberá especificar que el objeto del referido proceso consultivo es la integración de la instancia de participación con la cual se consultarán, en adelante, las medidas de amplio alcance que puedan afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.*

*Sexto.- Ordenar que, como garantía de transparencia del proceso de consulta previa mediante el cual se definirán las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que sean susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el Ministerio del Interior deberá publicar un vínculo de fácil visibilidad y acceso en su página web en el que, además de mantener a disposición de los interesados la "Propuesta de Protocolo de consulta previa, libre, informada y vinculante para comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras de áreas rurales y urbanas" y la propuesta que eventualmente formule el gobierno sobre el particular, informe sobre el cronograma del proceso consultivo (que deberá definirse de manera concertada en la etapa de preconsulta), y sobre los avances y acuerdos que se vayan alcanzando en el curso del mismo. Dicho vínculo, que deberá publicarse, también, en la página web del Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de la Población Afrocolombiana, Negra y Raizal de la Presidencia de la República, deberá incluir posteriormente la información definitiva sobre las reglas que determinarán el funcionamiento de la respectiva instancia de consulta, identificar a sus integrantes y divulgar los procesos de consulta previa de medidas de amplio alcance en los que participen, para conocimiento de todas las comunidades interesadas".*

Para dar cumplimiento a lo ordenado, el Ministerio del Interior adelantó 35 asambleas departamentales en las que participaron cerca de 12 mil voceros de la población

afrocolombiana, entre diciembre de 2014 y febrero de 2015, en los 32 departamentos del país y el Distrito Capital de Bogotá, y una asamblea nacional en Bogotá, que contó con la participación de 576 delegatarios. Así mismo, entre septiembre y octubre de 2015 se realizaron 4 asambleas adicionales para superar diferencias que se presentaron en algunos departamentos. En desarrollo de este proceso de participación, se definieron las pautas para la integración del Espacio Nacional que fue debidamente protocolizado con los delegados nacionales designados para el efecto.

Fue así como se adoptó el Decreto 1372 de 2018 que recoge estas pautas y regula el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP. Este documento normativo establece los criterios para su integración. Entre otros asuntos, se determina que, con el objetivo de garantizar la participación de los diversos enfoques diferenciales que concurren en las diferentes expresiones organizativas adoptadas por las comunidades, se designará un delegado nacional por cada uno de los siguientes sectores poblacionales: jóvenes, mujeres, víctimas, LGBTI, personas con discapacidad y adulto mayor (art. 2.5.1.4.2.). Cada uno de estos delegados integra el Espacio Nacional junto a los demás designados por cada uno de los departamentos por un periodo de 4 años (art. 2.5.1.4.7.), el Ministerio de Interior, las autoridades que promuevan las iniciativas legislativas o reglamentarias y las demás entidades y personas que se considere pertinente invitar (art. 2.5.1.4.3.).

La función del Espacio Nacional es servir de instancia de diálogo e interlocución con el Gobierno Nacional para adelantar y definir las diferentes etapas de la consulta previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a dichas comunidades (art. 2.5.1.4.4). El proceso de consulta comprende las siguientes etapas (art. 2.5.1.4.5.):

*"1. **Pre consulta:** En esta etapa se concretará la ruta metodológica, las actividades, costos técnicos, operativos, logísticos y los cronogramas de los procesos de consulta previa.*

*2. **Consulta Previa:** En esta etapa se abordará el estudio del proyecto de medidas legislativas o administrativas de carácter general, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, en el marco del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.*

*3. **Protocolización:** En esta etapa se suscribirán los acuerdos y los puntos de desacuerdo respecto a los proyectos de medidas legislativas o administrativas de carácter general.*

*4. **Seguimiento:** En esta etapa se verificará y evaluará el cumplimiento de los acuerdos que surjan de los diferentes procesos de consulta previa de medidas*

*legislativas y administrativas de carácter general que afecten directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.*

**PARÁGRAFO.** *En todo caso, la protocolización de las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se hará en sesión plenaria del Espacio Nacional de Consulta Previa.”*

El 11 de junio de 2023 se eligió a cada uno de los delegados nacionales de los sectores poblacionales incluidos en el enfoque diferencial. Por el grupo de víctimas de las Comunidades NARP se eligió al señor PALOMINO BANGUERO para el periodo 2023-27<sup>24</sup>. Ese mismo año los Ministerios de Salud y Agricultura presentaron cada uno proyectos de reforma y reglamentación, respectivamente, para su consulta.

El Ministerio de Agricultura trabajó en el borrador del proyecto de decreto para adecuar normativamente y ampliar el espectro de aplicación del artículo 4º del capítulo III de la Ley 70 de 1993, con el objeto de desarrollar los procedimientos de ampliación, saneamiento para los títulos colectivos de las tierras de las Comunidades Negras y reglamentar los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados tradicionalmente por estas comunidades<sup>25</sup>. El proyecto de decreto se presentó al Espacio Nacional de las Comunidades NARP en sesión plenaria de octubre 9 de 2023<sup>26</sup>. Ese día se entregó y divulgó el proyecto por parte del Ministerio. En la reunión<sup>27</sup> se determinó que por el tema la competencia correspondía a la Comisión Quinta del Espacio Nacional. A la plenaria el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO fue citada junto a los otros 235 delegados, incluyendo los seleccionados por cada uno de los grupos con enfoque diferencial. De todos ellos asistieron 185 delegados, cumpliendo con el *quorum*<sup>28</sup>.

Los días 10 y 11 de octubre de ese año<sup>29</sup> la Comisión Quinta discutió, elaboró y definió la ruta metodológica para llevar a cabo la consulta previa del proyecto. A la reunión asistieron 40 de los 49 delegados que conforman la Comisión. Los delegados Carlos Alberto Gonzáles Escobar y Beatriz Elena Quesada Cuesta fueron designados como presidente y vicepresidenta de la sesión respectiva<sup>30</sup>. Con participación del Ministerio de Agricultura se definió la ruta

---

<sup>24</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fls. 39 a 58. El documento se titula “Acta de elección de enfoque diferenciales espacio nacional consulta previa periodo 2023-27”.

<sup>25</sup> Denominado así “Por el cual se adiciona el Título XX de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación de los procedimientos de ampliación y saneamiento de los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; se adoptan mecanismos para la protección y seguridad jurídica de los territorios ocupados ancestral y/o tradicionalmente por estas comunidades”.

<sup>26</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 21 a 26.

<sup>27</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fl. 24. Numeral 9.1 del acta.

<sup>28</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fl. 24. Numeral 8 del acta.

<sup>29</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 27 a 34.

<sup>30</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fl. 31.

metodológica para la consulta previa del proyecto de tierras. Se acordó realizar<sup>31</sup>: (i) una reunión para la capacitación, diseño y construcción de los instrumentos encaminados a recolectar la información suministrada por las comunidades en los territorios; (ii) 34 asambleas distribuidas en todos los departamentos del territorio nacional, el Distrito Capital y el Palenque de San Basilio; (iii) una reunión de preacuerdos en la comisión quinta del Espacio; (iv) la plenaria de protocolización en el Espacio Nacional; (v) la expedición del Decreto, y; (vi) otras medidas de socialización posteriores, que incluye la socialización con los líderes representativos de las comunidades. Los delegados de la comisión quinta<sup>32</sup> y demás participantes de la sesión tercera aprobaron y firmaron las determinaciones allí adoptadas, recogidas y consignadas en el acta respectiva.

Dentro de la ruta metodológica se adoptó el enfoque diferencial de manera transversal y el compromiso de garantizar la participación efectiva, entre otros, del grupo poblacional de las víctimas dentro de estas comunidades, así: *"se adoptarán medidas sensibles para garantizar la participación de las víctimas en el proceso de consulta. Se reconocerá y respetará su experiencia, implementando acciones que faciliten su contribución y asegurando un entorno seguro"*<sup>33</sup>.

El Ministerio de Salud también presentó al Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP el proyecto de Ley No. 339 de 2023, que pretende reformar el sistema de salud. Por competencia, la discusión y definición de la ruta metodológica correspondió a la Comisión Tercera, que se reunió el 10 y 11 de octubre de 2023<sup>34</sup>. 39 de los 49 delegados asistieron. El 10 de octubre se presentó la ruta metodológica propuesta por el Ministerio de Salud<sup>35</sup>. Una vez finalizada la intervención, los delegados sugirieron que dentro de los medios para garantizar la participación de las comunidades deberían incluirse asambleas territoriales con exclusividad para los grupos poblacionales con enfoque diferencial<sup>36</sup>. Al día siguiente, el Ministerio de Salud y la Comisión acordaron, dentro de la ruta metodológica, que se realizarían 39 asambleas territoriales. Así se plasmó en el documento que unificó la ruta metodológica acordada y que corresponde a la propuesta presentada por el Consejo Comunitario como parte de los estudios previos para su ejecución<sup>37</sup>:

*"Se realizan treinta y nueve (39) asambleas departamentales en los 32 departamentos, uno en Bogotá D.C y uno por cada enfoque diferencial (LGBTIQ+,*

<sup>31</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 31 y 32.

<sup>32</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 42 a 44.

<sup>33</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 8 a 20.

<sup>34</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 46 a 52.

<sup>35</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 46 a 52. Numeral 8 del acta.

<sup>36</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fl. 49. Numeral 8 del acta.

<sup>37</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 56 a 94. La cita se encuentra en el fl 80.

*mujer, joven, adulto mayor, víctimas y discapacidad), los cuales se realizarán procesos de consulta territorial, de manera simultánea una vez finalice la sesión de la Comisión III del ENCP de la fase de armonización preconsulta, donde se recolectarán los insumos requeridos para la construcción de un documento de síntesis que consolida los resultados, análisis y discusiones en el marco de la reforma y el actual sistema de salud por parte de la comunidad.”*

Para terminar, mediante escrito del 17 de octubre de 2023, el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO solicitó a las entidades vinculadas y accionadas que se adoptaran las medidas necesarias para que el proceso de consulta previa de los anteriores proyectos incluyera el enfoque diferencial para el grupo poblacional de las víctimas de las comunidades NARP, y se informaran los motivos por los cuales no se hizo así:

*"1. Solicito al Gobierno Nacional (Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), a los entes de control (Procuraduría y Defensoría del Pueblo) y el Espacio Nacional de Consulta Previa. Se incluya en la ruta metodológica, el enfoque diferencial de víctimas, para la consulta previa del proyecto reforma a la salud y del proyecto de decreto que reglamentará el procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica, sobre las tierras.*

*2. Se garantice en cada uno los procesos de consulta previa de medidas legislativas y administrativas de carácter general susceptible de afectar directamente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras de Colombia. La consulta nacional con el enfoque diferencial de víctimas. Esto basado en lo ordenado por los Decretos 1372 de 2018, 1181 del 30 de Septiembre de 2021 y 1966 del 30 de Septiembre del 2022, por el cual se modificó el Parágrafo transitorio del Artículo 2.5.1.4.7 del Decreto 1066 de 2015. Único reglamento del sector administrativo del interior adicionado por el Artículo primero del decreto 1372 de 2018, y modificado por los Decretos 496 y 1764 de 2020 y 1181 de 2021. Con el propósito de no contravenir la sentencia T576 de 2014 emanada por la Corte Constitucional.*

*3. Informar el motivo por el cual no se incluyó en la ruta metodológica, el enfoque diferencial de víctimas.<sup>38</sup>*

## **2. Planteamiento de los problemas jurídicos**

En su escrito de tutela, presentado el 14 de noviembre de 2023, el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO consideró vulnerados los derechos fundamentales de petición y a la consulta previa de las víctimas de las Comunidades NARP. De acuerdo con su exposición, las autoridades accionadas y vinculadas debieron responder de fondo su petición, sin que haya indicado cuáles de ellas eran las competentes para resolver sus requerimientos o si es que lo eran todas. Igualmente, señaló que en la definición de las rutas metodológicas se debieron adoptar las

<sup>38</sup> Cdo electrónico del Juzgado, Ítems 1, fls. 33 y 34. La cita se encuentra en el fl 80.

medidas necesarias para garantizar la participación de las víctimas de las comunidades NARP en la consulta previa de los proyectos de tierras y de reforma a la salud.

En su impugnación insistió en que todas las entidades deben dar respuesta clara, oportuna y de fondo, como también que las rutas metodológicas, acordadas para la consulta previa de los dos proyectos, no permite la participación del grupo poblacional que él representa, de manera que la acción de tutela está dirigida precisamente a lograr que se adopten las medidas necesarias para remediar esa exclusión.

Pues bien, son dos los problemas jurídicos que la Sala debe resolver. En primer lugar, es necesario establecer si las autoridades accionadas y vinculadas – en particular los Ministerios de Agricultura y Salud, así como la presidencias de las Comisiones Tercera y Quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa, como se verá – vulneraron el derecho fundamental de petición al omitir dar respuesta de fondo a la solicitud formulada el 17 de octubre de 2023, que estaba dirigida a que se le informara al señor EDINSON PALOMINO BANGUERO las razones por las cuales no se incluyó en las rutas metodológicas acordadas medidas de enfoque diferencial, para garantizar la participación de las víctimas de las Comunidades NARP en la consulta previa de los proyectos antes mencionados, y se adoptaran los correctivos pertinentes.

En segundo lugar, si las entidades accionadas y vinculadas – de manera concreta las mismas señaladas en el párrafo anterior – vulneraron el derecho fundamental a la consulta previa de las víctimas de las Comunidades NARP, al aprobar las rutas metodológicas de los dos proyectos sometidos al Espacio Nacional de Consulta sin adoptar medidas de enfoque diferencial, para garantizar su efectiva participación en la deliberación respectiva.

De manera previa, será indispensable verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

### **3. El cumplimiento de los requisitos de procedencia**

#### **3.1. Legitimación en la causa por activa.**

La Constitución Política establece en su artículo 86 que la acción de tutela puede ser interpuesta por la persona que considere amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales, por sí misma o por quien actúe en su nombre.

En relación con la legitimación por activa de los miembros de comunidades étnicas para presentar la acción de tutela, la Corte Constitucional ha reconocido que *"no solo el estatus de sujetos colectivos de derechos fundamentales a las comunidades étnicas, sino que adicionalmente ha establecido que tanto los dirigentes como los miembros individuales de estas comunidades se encuentran legitimados para presentar la acción de tutela con el fin de perseguir la protección de los derechos de la comunidad, así como también las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y la Defensoría del Pueblo"*<sup>39</sup>.

En este caso, el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO acude a la acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales a la consulta previa y petición de las víctimas de las Comunidades NARP, actuando en su condición de Delegado Nacional para intervenir en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP<sup>40</sup>. En ese sentido, el accionante se encuentra plenamente legitimado para instaurar la presente acción, en la medida en que se identifica como miembro de la comunidad y actúa como su representante en el espacio de deliberación en el cual presuntamente se vulneraron las garantías fundamentales.

### **3.2. Legitimación en la causa por pasiva.**

La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción de tutela y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada<sup>41</sup>. Según el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y, excepcionalmente, contra particulares<sup>42</sup>.

En el presente caso, la acción de tutela se dirigió en contra del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior, la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Asimismo, se vinculó a la Vicepresidencia de la República de Colombia, al Ministerio del Interior, a la Dirección de asuntos para las Comunidades NARP, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Procuradora General de

---

<sup>39</sup> Sentencia T-049 de 2013.

<sup>40</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1, fls. 39 a 58.

<sup>41</sup> Sentencia T-373 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>42</sup> Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

la República, a la Defensoría Defensor del Pueblo y a la Presidencia de las Comisiones Tercera y Quinta del Espacio Nacional.

Con base en los hechos y pretensiones de la acción de tutela se advierte que se presenta la legitimación en la causa por pasiva de las autoridades accionadas y vinculadas al presente trámite de constitucional. En primer lugar, ante todas ellas el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO formuló petición el 17 de octubre de 2023. En segundo lugar, los Ministerios de Agricultura y Salud son los proponentes de los proyectos sometidos a consulta; en las Comisiones Tercera y Quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP se adoptaron las rutas metodológicas que supuestamente excluyeron a ese grupo poblacional, y; el Ministerio del Interior tiene la función de apoyar ese espacio de concertación<sup>43</sup>.

En consecuencia, este requisito se encuentra acreditado.

### **3.3. Subsidiariedad.**

Según el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Esa previsión corresponde al requisito de subsidiariedad que descarta la utilización de este medio excepcional como vía preferente para el restablecimiento de los derechos.

Tanto en relación con el derecho fundamental de petición como con la consulta previa, la Corte Constitucional ha considerado la acción de tutela como el mecanismo de protección adecuado. En cuanto al derecho fundamental de petición, el ordenamiento colombiano no contempla otra alternativa para proceder a su amparo, tal y como insistentemente lo ha señalado esa Corporación<sup>44</sup>. Por su parte, cuando se trata del derecho fundamental a la consulta previa, por la naturaleza de las pretensiones, los mecanismos ordinarios que ofrece el ordenamiento jurídico no constituyen dispositivos idóneos y eficaces<sup>45</sup>.

En ese orden de ideas, como el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO acude a la acción de tutela en aras de que se protejan los derechos fundamentales de petición y a la consulta previa, la acción de tutela es el mecanismo idóneo.

---

<sup>43</sup> Decreto 1372 de 2018. Artículo 2.5.1.4.9.

<sup>44</sup> Sentencia T-077 de 2018. Véanse también las Sentencias T-149 de 2013, T-084 de 2015, T-138 de 2017 y T-206 de 2018.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-005 de 2016 y T-462A de 2014

### **3.4. El requisito de inmediatez.**

La solicitud de amparo debe formularse en un plazo razonable desde el momento en que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza. Esta exigencia se deriva de la finalidad de la acción constitucional, que pretende conjurar situaciones urgentes que requieren de la actuación rápida de los jueces. Por lo tanto, cuando el mecanismo se utiliza mucho tiempo después de la actuación u omisión que se alega como violatoria de derechos se desvirtúa su carácter apremiante.

Asimismo, este requisito de procedencia tiene por finalidad garantizar el respeto, la certeza y estabilidad de las decisiones que no han sido cuestionadas durante un tiempo razonable, respecto de las cuales se presume la legalidad de sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas.

En el presente caso, las sesiones de las Comisiones Tercera y Quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP, donde se aprobaron las rutas metodológicas cuestionadas, se realizaron entre el 10 y el 11 de octubre de 2023. Por su parte, la acción de tutela se promovió el 14 de noviembre de ese año. De esta manera, entre esos dos extremos no transcurrió más que dos meses y tres días. Con mayor razón se cumple este requisito tratándose del derecho de petición, pues se presentó el 17 de octubre de esa anualidad.

Así las cosas, tras el análisis de los presupuestos de legitimación en la causa por activa y pasiva, subsidiariedad e inmediatez del asunto se tienen por acreditados los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En consecuencia, la Sala emprenderá el examen de fondo del asunto y la decisión de los problemas jurídicos delimitados en su momento.

Para este propósito, se expondrán los elementos esenciales del derecho fundamental de petición, se recapitulará las obligaciones que se desprenden del enfoque diferencial, así como de los derechos fundamentales de los afrocolombianos y de sus comunidades, para luego destacar los elementos esenciales del derecho a la consulta previa. Hecha esa exposición, se resolverá el caso concreto.

#### 4. El derecho de petición

El artículo 23 de la Constitución establece que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.( ....) El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas (...)”.

El derecho de petición es una garantía que permite ejercer otros derechos, al funcionar como medio para obtener la información pública, permitir la participación política y la libertad de expresión. En estos términos, es evidente su importancia al interior de un Estado democrático, al favorecer el control ciudadano en las decisiones y actuaciones de la administración y de particulares en los casos establecidos en la ley<sup>46</sup>. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado sus elementos esenciales. En la sentencia T-044 de 2019, fueron abordados así:

*"prontitud: la respuesta debe efectuarse en el menor tiempo posible sin exceder los términos legales.*

*respuesta de fondo: la contestación de debe ser clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa, de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, evitando pronunciamientos evasivos o elusivos; congruente, que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que atienda la cuestión en su totalidad.*

*notificación: no basta con solo emitir la respuesta, en la medida que debe ser puesta en conocimiento del interesado."*

Aunque la respuesta es un elemento esencial, no necesariamente tiene que ser favorable a lo solicitado, pues este elemento se satisface con la emisión de un pronunciamiento *de fondo*, conforme las características recién mencionadas<sup>47</sup>. Por otro lado, el legislador reguló su ejercicio a través de la Ley Estatutaria 1755 de 2015<sup>48</sup>. Esta ley señala que, por regla general, toda petición debe resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Sin embargo, estableció un término especial tratándose de peticiones sobre: (i) documentos e información (10 días), y; (ii) consultas a las autoridades en relación con las materias a su cargo (30 días).

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014.

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-273 de 2020.

<sup>48</sup> Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

De igual manera, si al recibir un derecho de petición la entidad se percata de su falta de competencia, debe comunicárselo al peticionario y remitir la solicitud al funcionario competente de inmediato, si el interesado actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción, si obró por escrito<sup>49</sup>. Es decir, la falta de competencia de la entidad ante quien se formula la petición no la exonera del deber de contestar, de manera que se permita al peticionario ejercer los medios ordinarios de defensa judicial cuando no está conforme con lo resuelto<sup>50</sup>.

## 5. El enfoque diferencial

La Constitución Política señala en su artículo 1º que el Estado Colombiano es pluralista. En el mismo sentido, el artículo 7º reconoce expresamente la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como a las manifestaciones sociales, culturales y económicas de las diferentes etnias del país.<sup>51</sup> La Corte Constitucional ha señalado que este reconocimiento supone un deber de no discriminación en razón a la pertenencia a determinada comunidad, un deber positivo de protección por parte del Estado y, por último, un mandato de promoción, en virtud de la discriminación a la cual estas comunidades étnicas fueron sometidas.<sup>52</sup> Actualmente, como desarrollo de lo anterior, se manifiesta un diálogo intercultural para materializar el principio de enfoque diferencial, altamente reconocido por el derecho internacional.<sup>53</sup> De conformidad con ello, se hacen visibles las formas de discriminación contra determinados grupos minoritarios y se propone un tratamiento adecuado y diferente respecto de los demás, que se encamine a la protección integral de sus garantías constitucionales.

El principio de enfoque diferencial es producto del reconocimiento lógico frente a ciertos grupos de personas que tienen necesidades de protección distintas ante condiciones económicas de debilidad manifiesta (Art. 13 de la CP) y socio-culturales específicas. Necesidades que han sido reiteradas por el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>54</sup>. En consecuencia, se

<sup>49</sup> Ley 1755 de 2015. Art. 21.

<sup>50</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-661 de 2010.

<sup>51</sup> En el mismo sentido, el artículo 2º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual hace parte del bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, señala que los gobiernos deben realizar acciones tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto de su integridad. Entre las acciones que debe realizar el Estado, se encuentran la inclusión de medidas “que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.”

<sup>52</sup> Sentencia T-375 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>53</sup> Boaventura de Souza Santos, “descolonizar el saber, reinventar el poder” Ediciones Trilce, 2010, página 72: “...En el caso de un diálogo transcultural, el intercambio no es solo entre diferentes saberes sino también entre diferentes culturas, es decir, entre universos de significado diferentes y en un sentido fuerte, incommensurables.” Ver Sentencia T-866 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>54</sup> En materia de comunidades y pueblos indígenas, la Organización de las Naciones Unidas desde 1985 trabajó sobre un proyecto de *declaración de los derechos de los pueblos indígenas*, el cual se fundamentaba en el principio de igualdad y no discriminación de los pueblos indígenas. Finalmente, el 13 de septiembre de 2007, la Declaración fue aprobada por la Asamblea General. De igual manera, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creó la figura de un Relator Especial para el estudio de la problemática indígena, el seguimiento de la situación y la formulación de recomendaciones sobre el tema.

tiene, que en las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales las medidas adoptadas deben estar en correspondencia con el principio de enfoque diferencial étnico.

## **6. La protección de los derechos fundamentales de los afrocolombianos y de sus comunidades.**

En su prolífica jurisprudencia, la Corte Constitucional ha establecido que las personas afrocolombianas y las comunidades a las que pertenecen son titulares de derechos fundamentales y gozan de una especial de protección con el objetivo, tanto de compensarlas por las difíciles circunstancias sociales, políticas y económicas que han enfrentado tras décadas de abandono institucional, como de salvaguardar su diversidad étnica y cultural, en armonía con el marco constitucional, legal y los compromisos internacionales que el Estado colombiano ha adquirido en la materia.

Además de reconocer a las comunidades negras como sujetos colectivos titulares de derechos de diversa índole, la Corte Constitucional les ha extendido diferentes disposiciones constitucionales reservadas inicialmente para los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, en la sentencia C-461 de 2008, esa Corporación precisó que las comunidades afrodescendientes, al igual que los pueblos indígenas, tienen derecho a la subsistencia, de acuerdo con sus formas y medios tradicionales de producción dentro de sus territorios, porque de esta manera se realiza y hace efectivo su derecho a la integridad cultural, social y económica. De esta manera, tanto para los pueblos indígenas como para las comunidades negras, la consulta previa de las decisiones administrativas o legislativas que los afecten se erige como un derecho fundamental, en tanto representa un mecanismo necesario para garantizar el respeto de sus derechos, como el de su subsistencia.

De igual manera, en la sentencia C-702 de 2010<sup>55</sup>, la Corte reiteró el derecho fundamental de las comunidades étnicas a ser consultadas y a participar en la adopción de las decisiones que directamente las afectan<sup>56</sup> y, citando la sentencia C-461 de 2008, recordó que los grupos étnicos titulares del derecho a la consulta previa no solo incluyen a los grupos indígenas sino también a *“las comunidades afrodescendientes constituidas como tal bajo el régimen legal que les es propio”*. Dichas comunidades, agregó el fallo, son *“grupos étnicos titulares de los derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que les afecten directa y específicamente”*.

---

<sup>55</sup> En esa ocasión se examinó si el Acto Legislativo N°1 de 2009 era inconstitucional por haber omitido el requisito de la consulta previa.

<sup>56</sup> Reiterando entre otras a las sentencias C-175 de 2009, T-382 de 2006, C-418 de 2002, C-030 de 2008, C-461 de 2008.

Así pues, teniendo en cuenta que las comunidades afrodescendientes son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, pasa la Sala a identificar sus componentes esenciales.

## **7. El derecho fundamental a la consulta previa**

Según lo ha destacado la Corte Constitucional, el derecho a la consulta previa encuentra pleno respaldo constitucional en el artículo 7º de la Carta Política de nuestro país, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; en el art. 40-2, que garantiza el derecho ciudadano a la participación democrática; en el artículo 70 que establece como imperativo constitucional considerar la cultura como fundamento de la nacionalidad, y; de manera particular, en los citados artículos 329 y 330 del mismo ordenamiento Superior, los cuales prevén expresamente y de manera especial el derecho a la consulta previa en favor de tales grupos.

El derecho de participación de los grupos étnicos en las decisiones que los afectan, a través del mecanismo de la consulta previa, encuentra también pleno respaldo en el derecho internacional de los derechos humanos, y, concretamente, en el Convenio 169 de 1989, expedido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, el cual, a su vez, hace parte del bloque de constitucionalidad.

Para la jurisprudencia constitucional, el reconocimiento que la Constitución y el Derecho Internacional le hacen a la consulta previa es consecuencia directa del derecho que les asiste a los grupos étnicos *"de decidir las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de la cultura, y es a su vez una forma de concreción del poder político que la Constitución promueve como valor fundamental del Estado"*<sup>57</sup>. Así, la consulta previa, como mecanismo de participación, tiene también el carácter de derecho fundamental, exigible judicialmente, pues se erige en instrumento imprescindible para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades tradicionales, así como también para asegurar su subsistencia como grupos sociales diferenciados.

En relación con su campo de aplicación, interpretando el alcance del artículo 6º del Convenio 169 de 1989, la Corte Constitucional ha señalado que recae en el Estado colombiano el deber de consultar, de manera previa con las comunidades étnicas del país, todas aquellas medidas de orden legislativo o administrativo que involucren sus intereses, en los ámbitos político, social, económico y cultural, para lo cual las autoridades competentes están obligadas a

---

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-208 de 2007.

implementar los mecanismos que garanticen la participación directa y activa de las distintas colectividades.<sup>58</sup>

En ese contexto, la Corte Constitucional ha identificado los objetivos que persigue la consulta previa con las comunidades étnicamente diferenciadas:

*"i) conferir el conocimiento pleno sobre los proyectos y decisiones que les afectan directamente; ii) ilustrar sobre la afectación o menoscabo que puede traer la ejecución de la medida a su cultura y forma de vida singular; y iii) brindar la oportunidad para que de manera libre valoren las ventajas y desventajas del proyecto de cara a sus necesidades, sean escuchadas sus inquietudes y pretensiones y se puedan pronunciar sobre su viabilidad"<sup>59</sup>.*

Asimismo, en la sentencia SU-097 de 2017<sup>60</sup>, esa Corporación sintetizó los principios bajo los cuales se rige la consulta previa<sup>61</sup>:

*"Criterios generales de aplicación de la consulta: (i) el objetivo de la consulta es alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas y afro descendientes sobre medidas que las afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.); (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto para la eficacia de la consulta; (iii) por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. Que la participación sea activa significa que no equivale a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas, y que sea efectiva, indica que su punto de vista debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas; (iv) la consulta constituye un proceso de diálogo entre iguales; no constituye, por lo tanto, un derecho de veto de las comunidades destinatarias del Convenio 169 de la OIT. Finalmente, (v) la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes. // Reglas específicas para el desarrollo o aplicación de la consulta: (vi) la consulta debe ser previa a la medida objeto de examen, pues de otra forma no tendrá incidencia en la planeación e implementación de la medida; (vii) es obligatorio que los Estados definan junto con las comunidades el modo de realizarla (pre consulta o consulta de la consulta); (ix) debe adelantarse con los representantes legítimos del pueblo o comunidad interesada; y, (x) en caso de no llegar a un acuerdo en el proceso consultivo, las decisiones estatales deben estar desprovistas de arbitrariedad, aspecto que debe evaluarse a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; (xi) cuando resulte pertinente en virtud de la naturaleza de la medida, es obligatorio realizar estudios sobre su impacto ambiental y social"<sup>62</sup>/<sup>63</sup>.*

<sup>58</sup> Corte Constitucional. Entre otras, las Sentencias SU-039 de 1997, SU-510 de 2008 y C-615 de 2009.

<sup>59</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-039 de 1997.

<sup>60</sup> Reiterada en las Sentencias T-281 y T-151 de 2019 y SU-123 de 2018.

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-969 de 2014.

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Esta síntesis se basa en las sentencias T-693 de 2011 y T-129 de 2011.

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-097 de 2017.

El mecanismo de la consulta previa debe garantizar la participación libre y efectiva del grupo étnico. Esto implica que el diálogo entre las comunidades, los titulares del proyecto y el Estado sea culturalmente adecuado, de modo que se garantice la participación de las comunidades en condiciones de igualdad. Además, las actuaciones y acuerdos que se desarrollen en el marco de este procedimiento se rigen por el principio de la buena fe<sup>64</sup>.

Así, la institución de la consulta previa busca que las comunidades tradicionales tengan una participación oportuna, activa y eficaz en la toma de decisiones que corresponda adoptar a las autoridades, en asuntos que las involucre, cualquiera sea la materia de que se trate, con el fin de que estas sean en lo posible acordadas o concertadas, desprovistas de arbitrariedad y de autoritarismo, razonables y proporcionadas al fin constitucional impuesto al Estado de proteger la diversidad étnica y cultural. Desde ese punto de vista, ha especificado la Corte Constitucional, el proceso de consulta debe estar precedido de un trámite preconsultivo, en el que se establezca, de común acuerdo entre las autoridades estatales y los representantes de los grupos étnicos, las bases del proceso participativo<sup>65</sup>.

La Corte Constitucional ha señalado que no existe una única fórmula de hacer efectiva la consulta previa, porque esta depende tanto de las características de la comunidad afectada como de los componentes de la medida susceptible de afectar al grupo étnico. En todo caso, implica la adopción de todas las atribuciones establecidas en cabeza de la administración pública, *"de manera que el proceso logre articular a todas las personas y permita un diálogo claro, sincero, completo y fructífero"*<sup>66</sup>.

De lo expuesto, se concluye, que la consulta previa es un reconocimiento a los pueblos étnicamente diferenciados como sujetos de derechos susceptibles de protección estatal. Tal declaración implica la obligación para el Estado de asegurar que las decisiones que puedan afectar directamente su subsistencia, integridad y cultura cuenten con los mecanismos que les garanticen su participación libre e informada. A partir de lo anterior, se deriva el carácter *iusfundamental* de la consulta previa porque se trata de un procedimiento que asegura la protección y preservación de la integridad étnica y cultural de estas comunidades<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-151 de 2019 y SU-123 de 2018.

<sup>65</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-576 de 2014.

<sup>66</sup> Sentencia T-172 de 2013.

<sup>67</sup> Sentencias T-461 de 2019, T-151 de 2019, T-005 de 2016, T-857 de 2014, C-366 de 2011, C-063 de 2010 y SU-039 de 1997.

## 8. Caso concreto

Procede la Sala resolver los problemas jurídicos planteados, para lo cual estudiará primero si se vulneró el derecho fundamental de petición y luego la garantía a la consulta previa.

### 8.1. La vulneración del derecho de petición

Como se dijo, mediante escrito del 17 de octubre de 2023, el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO solicitó a varias entidades que adoptaran las medidas necesarias para que el proceso de consulta previa de los proyectos presentados por los Ministerios de Agricultura y Salud incluyera medidas diferenciales para garantizar la participación de las víctimas de las comunidades NARP, y se informaran los motivos por los cuales no se contemplaron en las rutas metodológicas concertadas en las sesiones de las Comisiones tercera y Quinta del Espacio Nacional, con participación de esas carteras ministeriales. La petición fue dirigida a las presidencias de las mencionadas Comisiones, a los ministerios de Agricultura y Salud, como también a la Vicepresidencia de la República, al Ministerio del Interior, a la Procuraduría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

Pues bien, se advierte con claridad que las autoridades competentes para responder de fondo la petición son tanto los Ministerios de Salud y Agricultura como las comisiones Tercera y quinta del Espacio Nacional, puesto que eran las responsables de definir la ruta metodológica para la consulta previa de los proyectos de reforma a la salud y reglamentación del procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras.

En tal sentido, se evidencia también, que el Ministerio de Agricultura respondió la petición del accionante mediante escrito del 16 de noviembre de 2023<sup>68</sup>, que fue notificado al correo electrónico suministrado por él<sup>69</sup>. En ese documento se informó al señor EDINSON PALOMINO BANGUERO sobre el enfoque diferencial incluido en la ruta metodológica para la consulta previa del proyecto que reglamentará el procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras, así:

*"En este escenario se introdujo la etapa de la pre consulta con la Comisión V, tal y como lo establece el decreto 1372 de 2018, el cual se encuentra compilado en el Decreto 1066 de 2015, y se definió la ruta metodológica de la consulta, la cual se adjunta. Ahora bien, vista la ruta metodológica adjunta, el enfoque de víctimas se encuentra incluido en la misma, así: **"Enfoque de Víctimas:** Se adoptarán medidas sensibles para garantizar la participación de las víctimas en el proceso de consulta. Se reconocerá y respetará su experiencia, implementando acciones que*

<sup>68</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 7, fls. 8 a 9.

<sup>69</sup> [palomino\\_979@hotmail.com](mailto:palomino_979@hotmail.com). Ítem 1, fl. 34, e Ítem 7, fl. 10.

*faciliten su contribución y asegurando un entorno seguro.” Finalmente, y conforme al cronograma que se tiene establecido en el marco de la consulta previa que se viene adelantando con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en las que por su puesto están integrados los enfoques diferenciales, se socializarán las temáticas principales y la metodología propuesta por el MADR y la Agencia Nacional de Tierras en los 32 departamentos del territorio nacional, el Distrito Capital y el Palenque de San Basilio en las vigencias 2023-2024.”*

Como se ve, es fácil comprender que el Ministerio de Agricultura respondió de fondo la petición formulada por el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO, pues al indicar que sí se incluyó el enfoque diferencial echado de menos, implícitamente descartó que se haya omitido cumplir con esa obligación y que sea necesario adoptar medidas correctivas.

Por su parte, el Ministerio de Salud contestó la petición del accionante mediante escrito del 15 de noviembre de 2023<sup>70</sup>, notificado al mismo correo suministrado por él<sup>71</sup>. El contenido de la respuesta es el siguiente:

*"Ahora bien, en atención a la petición presentada, este Ministerio analizó exhaustivamente lo precitado en los artículos 2.5.1.4.2, 2.5.1.4.4 y 2.5.1.4.5 del Decreto 1372 de 2018 que versan sobre la conformación, funciones y las etapas de la consulta previa respectivamente; concluyendo que se debía incluir una asamblea con el enfoque diferencial **víctimas** en el marco de lo acordado con la comisión III del ENCP el pasado 10 y 11 de octubre de la presente anualidad, bajo los mismo términos y garantías como se concertaron las otras asambleas por enfoque diferencial.*

*Frente a esta situación, el MSPS, atendiendo a lo concertado con la Comisión III del ENCP, eleva dicha petición al **CONSEJO COMUNITARIO DE LOS CORREGIMIENTOS DE SAN ANTONIO Y EL CASTILLO** [en adelante Consejo Comunitario]; organización encargada de ejecutar la ruta metodológica concertada y aprobada (Pág. 6, Acta Sesión Comisión Tercera del 10 al 11 de octubre de 2023) para que sea incluida la asamblea del enfoque diferencial víctimas; en el marco de la propuesta técnica y financiera que debe presentar dicho concejo para la estructuración del contrato con el que se ejecutará la ruta metodológica de la consulta previa libre e informada del proyecto de reforma a la salud (ver anexo 1.).*

*Como resultado de esta gestión, el Consejo Comunitario, en cabeza de su representante legal, remite el pasado 01 de noviembre de 2023, propuesta técnica y financiera a este Ministerio donde se incluye la realización de la asamblea del enfoque diferencial víctimas en la ruta metodológica para la realización de la consulta previa en mención. Frente a esto, queda establecido en los estudios previos del contrato suscrito con el Consejo Comunitario la realización de 39 asambleas territoriales a saber; 32 departamentales, Una (1) en Bogotá, Distrito Capital, una (1) por cada enfoque diferencial contemplado en el artículo 2.5.1.4.2 del decreto 1372 de 2018 (Jóvenes, Mujeres, Víctimas, LGBTI, Personas con discapacidad, y Adulto mayor).*

<sup>70</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 9, fls. 19 a 21.

<sup>71</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 9, fls. 19 a 21.

*Finalmente, dando cumplimiento a lo acordado con la Comisión III del ENCP, donde se delegó un equipo de trabajo conformado por siete (7) delegados, para definir las especificaciones técnicas necesarias para llevar cabo el proceso contractual que se adelantará con la organización designada por la Comisión III del ENCP (Pág. 7, Acta Sesión Comisión Tercera del 10 al 11 de octubre de 2023, en cabeza del presidente y secretaria, emiten un certificado el pasado 08 de noviembre de la presente anualidad, donde se avala la propuesta técnica y financiera presentada por el Consejo Comunitario (ver anexo 1)."*

Según se lee, el Ministerio de Salud le informó al señor EDINSON PALOMINO BANGUERO que en la ruta metodológica se incluyó una asamblea territorial para cada uno de los grupos poblacionales con enfoque diferencial, por lo cual, se entiende, era innecesario adoptar medidas correctivas.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que los Ministerios de Salud y Agricultura respondieron de fondo las solicitudes realizadas por el accionante. Por supuesto, estas dos respuestas se notificaron de manera tardía, pues se comunicaron 15 días después del 17 de octubre de 2023, fecha esta última en la que el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO envió su petición, pero como se adoptaron antes del fallo de primera instancia – proferido el 28 de noviembre de 2023 – es claro que se presenta la carencia actual de objeto por hecho superado, que en palabras de la Corte Constitucional:

*"(..) ocurre cuando la "pretensión contenida en la acción de tutela" se satisfizo por completo por un acto voluntario del responsable (...) y jurídicamente consciente (...) por razones ajenas a la intervención del juez constitucional"<sup>72</sup>*

Por el contrario, se advierte que las comisiones tercera y quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP sí desconocieron al actor este derecho fundamental, pues no existe prueba alguna que hayan dado respuesta de fondo, con independencia del sentido en que resuelvan los requerimientos del accionante. En tal sentido, desde ya se anuncia que la sentencia de instancia será revocada para ordenar a los presidentes de esas comisiones que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, emitan y comuniquen la contestación respectiva.

Por otra parte, es necesario señalar que el Ministerio de Interior no era competente en la materia, pues aunque es responsable de *"apoyar la concertación de las rutas metodológicas entre el Espacio Nacional de Consulta Previa y la entidad que lidera la iniciativa en consulta"*<sup>73</sup>, lo cierto es que ningún rol, papel o injerencia tiene sobre el contenido acordado en ese espacio

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-070 de 2022.

<sup>73</sup> Decreto 1372 de 2018. Artículo 2.5.1.4.9.

deliberativo, pues son los delegados de las Comunidades NARP y las entidades que lideran la consulta quienes acuerdan los precisos términos de esa y las otras fases.

Asimismo, la Vicepresidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo no ostentan ninguna competencia en la materia, por lo que al igual que el Ministerio del Interior procedieron de manera correcta al remitir las peticiones a las autoridades responsables, informando al accionante tal proceder, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015.

## 8.2. La vulneración del derecho a la consulta previa

Lo primero es señalar, que el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP, tal como hoy está regulado, garantiza que sean estas quienes, en ejercicio de su autonomía, elijan a las personas o instituciones que las representan en las deliberaciones donde se definen las etapas de la consulta previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, que las pueden afectar directamente. Así lo consideró la Corte Constitucional al analizar el cumplimiento de las órdenes complejas impartidas en la sentencia T-576 de 2014<sup>74</sup>:

*"86. Que más de doce mil personas, integrantes de consejos comunitarios, organizaciones de base, palenques, kuagros y demás expresiones organizativas hayan atendido el llamado del Ministerio del Interior demuestra el avance que supuso la convocatoria de cara a la garantía de los derechos fundamentales protegidos por la providencia objeto de cumplimiento. Su incidencia en la concreción de los derechos a la igualdad y a la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras resulte evidente, si se compara con las iniciativas que, antes, pretendieron involucrarlas en la integración de su instancia nacional de consulta previa sin éxito.*

(...)

*la convocatoria efectuada por el Ministerio del Interior en esta ocasión representa importantes avances. El primero, ya se dijo, tiene que ver con la satisfacción del criterio de publicidad, que supone una difusión que contribuya a garantizar la comparecencia de todos los interesados en el proceso de consulta previa. Que el proceso de consulta de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se haya convocado por vía de la emisión de más de 13000 cuñas radiales, comerciales de televisión y avisos de prensa supuso un importante esfuerzo logístico y presupuestal que da fe del empeño del Gobierno en que las comunidades se enteraran y acudieran al proceso. Que las asambleas departamentales hayan contado con alrededor de 12000 participantes confirma, además, que los anuncios fueron amplios, sistemáticos y efectivos.*

(...)

<sup>74</sup> Auto 392 de 2016.

*90. La convocatoria realizada por el Ministerio del Interior representa, también, un avance en términos de transparencia. Resulta significativo que, por primera vez, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras hayan sido convocadas a un proceso consultivo de estas características, con independencia de su procedencia y de su forma organizativa. Integrantes de comunidades rurales y urbanas contaron con la oportunidad de acudir al proceso consultivo sin que, para el efecto, se les exigiera ningún tipo de condicionamiento. La convocatoria, en suma, garantizó la concurrencia de las comunidades interesadas en condiciones de igualdad, lo que supuso un avance en el goce de los derechos fundamentales que la Sentencia T-576 de 2014 protegió con efectos inter comunis.*

*El proceso de consulta realizado en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 permitió que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras definieran qué instituciones pueden representarlas en la instancia nacional de consulta previa.”*

Bajo esta consideración, y de acuerdo con lo manifestado por el accionante, la presente acción de tutela no pone en tela de juicio el carácter representativo del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP y su idoneidad genérica para garantizar la participación de ellas, a través de sus delegados, en la definición de las etapas de los procesos deliberativos. La cuestión gira, más bien, sobre la posible falta de participación de las víctimas de estas comunidades en la consulta previa de dos proyectos, uno de ellos de carácter legal y otro de orden reglamentario, que fueron sometidos por el Gobierno a estudio. Será, entonces, este aspecto el que se estudie por la Sala.

### **8.2.1. Vulneración del derecho a la consulta previa por parte del Ministerio de Salud y la Comisión Tercera del Espacio Nacional.**

Para analizar de fondo la vulneración alegada es necesario dejar sentadas algunas premisas que no están en disputa en lo que tiene que ver con el proyecto de reforma a la salud, presentado por el Ministerio de Salud ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP.

En desarrollo de la sesión realizada por la comisión tercera los días 10 y 11 de octubre de 2023 se definió la ruta metodológica de la consulta previa de ese proyecto<sup>75</sup>. Ante las sugerencias de los delegados, se acordó incluir una asamblea territorial por cada uno de los grupos poblacionales con enfoque diferencial, con el fin de conocer *"la percepción de la comunidad sobre del sistema de salud y las propuestas de mejora desde el conocimiento ancestral y tradicional"*<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 14, fls. 46 a 52.

<sup>76</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 14, fl. 69.

Fue así como se estableció que tendrían 39 asambleas territoriales, a saber: "32 departamentales, una (1) en Bogotá, Distrito Capital, una (1) por cada enfoque diferencial contemplado en el artículo 2.5.1.4.2 del decreto 1372 de 2018 (Jóvenes, Mujeres, Víctimas, LGBTI, Personas con discapacidad, y Adulto mayor)"<sup>77</sup>

Como se ve, la afirmación realizada por el accionante y que considera vulneratoria de los derechos fundamentales alegados es contraria a la realidad, pues en la ruta metodológica acordada por la comisión tercera del Espacio Nacional de Consulta Previa y el Ministerio de Salud sí se incluyó el enfoque diferencial para garantizar la participación de, entre otros grupos, al conformado por las víctimas de las Comunidades NARP. De ahí que la presunta infracción alegada por el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO sea inexistente, pues nunca se excluyó el enfoque diferencial que echa de menos. Por lo tanto, en relación con estas autoridades el amparo es improcedente, pues la omisión atribuida que se calificó como transgresora de los derechos fundamentales alegados no se presentó en momento alguno.

Recuérdese que, al no existir una conducta transgresora de derechos atribuible a las partes accionadas, la decisión adecuada es declarar improcedente el amparo. Así lo ha sostenido la Corte Constitucional<sup>78</sup>:

*"4.2.1 Improcedencia de la acción de tutela ante la inexistencia de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar el juicio de vulnerabilidad de derechos fundamentales.*

*El objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, "cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares [de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto 2591 de 1991]". Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión".*

Acreditada entonces la inexistencia de la vulneración alegada, también se revocará la decisión de instancia en lo que tiene que ver con la comisión tercera del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP y el Ministerio de Salud, para declarar improcedente la solicitud de amparo.

## **8.2.2. Vulneración del derecho a la consulta previa por parte del Ministerio de Agricultura y la Comisión Quinta del Espacio Nacional.**

<sup>77</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 14, fls. 56 a 94. La cita se encuentra en el fl 80

<sup>78</sup> Sentencia T-421 de 2018.

Se estudiará, a continuación, de fondo lo relativo al Ministerio de Agricultura y la comisión Quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP. El 9 de octubre de 2023, el Ministerio de Agricultura presentó el proyecto que reglamentará el procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras ante la plenaria del Espacio Nacional. En esa oportunidad no se hicieron observaciones. En la sesión realizada los días 10 y 11 de octubre de 2023 en la Comisión Quinta del Espacio Nacional se discutió la ruta metodológica para llevar a cabo la consulta previa del proyecto.

Como resultado se acordó realizar<sup>79</sup>: (i) una reunión para la capacitación, diseño y construcción de los instrumentos para recolectar la información suministrada por las comunidades en los territorios; (ii) 34 asambleas distribuidas en todos los departamentos del territorio nacional, el Distrito Capital y el Palenque de San Basilio; (iii) una reunión de preacuerdos en la comisión quinta del Espacio; (iv) la plenaria de protocolización en el Espacio Nacional; (v) la expedición del Decreto, y; (vi) otras medidas de socialización posteriores, que incluye la socialización con los líderes representativos de las comunidades. Los delegados de la comisión quinta<sup>80</sup> y demás participantes de la sesión tercera aprobaron y firmaron las determinaciones allí adoptadas, recogidas y consignadas en el acta respectiva. Como parámetros transversales para ejecutar la ruta metodológica, se adoptaron los siguientes enfoques diferenciales<sup>81</sup>:

#### **"Enfoque de Género:**

*Con el propósito de garantizar la participación equitativa y activa de mujeres, hombres y diversidades de género en el proceso, se implementarán estrategias específicas. Se priorizará la equidad de género en todas las etapas, incluyendo recomendaciones para el uso de un lenguaje no sexista. Además, se establecerán mecanismos inclusivos que visibilicen a todos los participantes, considerando género, diversidad sexual, situación de discapacidad y grupo etario, asegurando una representación balanceada y respetuosa.*

#### **Enfoque Familiar:**

*Con el objetivo de integrar el enfoque familiar en el proceso, se adoptarán estrategias centradas en la participación activa de las familias. Se crearán espacios inclusivos que reconozcan y respeten la diversidad de configuraciones familiares, garantizando información clara y accesible para todos los miembros. La consulta específica con las familias permitirá comprender sus necesidades y contribuirá a la construcción de un proceso comunitario integral.*

#### **Enfoque de Mujer:**

*Para asegurar la participación plena y significativa de las mujeres en la consulta, se implementarán acciones específicas. Se promoverá la equidad de género, se dedicarán espacios de sensibilización, y se adaptarán los horarios para facilitar la*

<sup>79</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 31 y 32.

<sup>80</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 42 a 44.

<sup>81</sup> Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 6, fls. 9 y 10.

*asistencia de las mujeres cuidadoras, reconociendo y valorando sus roles en la comunidad.*

***Enfoque de Discapacidad:***

*El proceso de consulta se diseñará considerando las necesidades de las personas con discapacidad, garantizando la accesibilidad física y de información. Se adoptarán medidas para asegurar su participación activa y se proporcionarán apoyos necesarios, reconociendo la diversidad de capacidades.*

***Enfoque de Jóvenes:***

*Para involucrar a la juventud de manera efectiva, se diseñarán estrategias que consideren sus intereses y necesidades específicas. Se crearán espacios inclusivos, promoviendo su participación activa y generando oportunidades para expresar sus visiones y contribuciones.*

***Enfoque de Víctimas:***

*Se adoptarán medidas sensibles para garantizar la participación de las víctimas en el proceso de consulta. Se reconocerá y respetará su experiencia, implementando acciones que faciliten su contribución y asegurando un entorno seguro.”*

Quiere decir lo expuesto, que tanto el diseño de los instrumentos para recolectar la información suministrada por las comunidades, como las 34 asambleas y demás compromisos de la ruta metodológica, se ejecutarán con un enfoque diferencial transversal, dirigido a garantizar que los grupos poblacionales antes mencionados participen de manera activa, sean escuchados y sus posiciones tomadas en cuenta.

Frente a esta realidad, al accionante se limitó a señalar que no se contempló un enfoque para las víctimas "afrodescendiente del país", con el argumento que su participación se lograría a través de la Mesa Nacional de Víctimas, en claro desconocimiento de lo consignado en los documentos que presentó el Ministerio de Agricultura al Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP. Diferente sería que, a partir de un análisis de lo realmente pactado, el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO afirmara y demostrara que no se permitirá una participación activa y efectiva del grupo poblacional que representa o que el Ministerio de Agricultura impuso la agenda sin consultar a los delegados de las comunidades o, en fin, que la consulta se realizó con posterioridad a la expedición del proyecto que se pretende realizar o que fue diseñado de tal manera que los puntos de vista de la comunidad no serían tomados en cuenta.

Por lo demás, el accionante parece reclamar que en esta ruta metodológica no se incluyó una asamblea territorial exclusiva para las víctimas de las Comunidades NARP, pero desconoce que no existe una única fórmula de hacer efectiva la consulta previa. Esto depende tanto de las

características de la comunidad afectada como de los componentes de la medida susceptible de afectar al grupo étnico. Así que, más allá que el concreto diseño sea diferente al adoptado en otro trámite de consulta previa, lo importante es que se logre articular a todas las personas y se permita un diálogo, que el accionante no demuestra se haya puesto en riesgo.

En definitiva, no se advierte que la ruta metodológica acordada por el Ministerio de Agricultura y el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades NARP ponga en peligro la participación efectiva de las víctimas de tales colectivos, pues como aspecto transversal se adoptó un enfoque diferencial para garantizar su intervención y contribución en el desarrollo de un diálogo claro, sincero, completo y fructífero sobre el proyecto de reglamentación del procedimiento de dotación, formalización y seguridad jurídica sobre las tierras.

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia dictada el 28 de noviembre de 2023 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Saravena con conocimiento en asuntos Laborales, conforme a las razones expuestas.

**SEGUNDO:** DECLARAR carencia actual de objeto por hecho superado en lo que tiene que ver con el derecho de petición, por las actuaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**TERCERO:** PROTEGER el derecho fundamental de petición del señor EDINSON PALOMINO BANGUERO, vulnerado por la Comisión Tercera y Quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

**CUARTO:** ORDENAR al señor Isaac Lozano, Presidente de la Comisión Tercera del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, o a quien haga sus veces, que responda de fondo la petición presentada por el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO el 17 de octubre de 2023 y le sea comunicada efectivamente, todo dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta providencia.

**QUINTO:** ORDENAR al señor Carlos Alberto González Escobar, Presidente de la Comisión Quinta del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, o a quien haga sus veces, que responda de fondo la petición presentada por el señor EDINSON PALOMINO BANGUERO el 17 de octubre de 2023 y le sea comuniqué efectivamente, todo dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta providencia.

**SEXTO:** CONFIRMAR en lo demás la decisión impugnada.

**SÉPTIMO:** NOTIFICAR el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

**OCTAVO:** ENVIAR el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MATILDE LEMOS SANMARTÍN**  
Magistrada ponente

**ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ**  
Magistrada



**LAURA JULIANA TAFURT RICO**  
Magistrada

Firmado Por:  
Elva Nelly Camacho Ramirez  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 02 Única

**Tribunal Superior De Arauca - Arauca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **dcdfbe89096ade3edc6c0ad45e406cf8aa86aee21865fb02197648ae28cd0374**

Documento generado en 30/01/2024 04:10:21 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**