



JUZGADO CUARENTA Y SEIS PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO

Bogotá D.C. Primero (1°) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado	2021-0169
Proceso	Acción de tutela primera instancia
Accionante	Ronald José Valdés Padilla y Óscar Alberto Lenis Ibarguen
Accionada	Ministerio del Interior y otras
Sinopsis	No existe conculcación a la prerrogativa invocada, porque la cuestionada circular, se hizo al amparo de la normativa específica que rige el tema

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

1.1. Subsanado el yerro decretado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.- Sala de Decisión Penal, en auto del **16 de noviembre de 2021**, se procede a fallar la acción de tutela instaurada por RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa, por la presunta violación del **derecho a la Consulta Previa**, en contra del **MINISTERIO DEL INTERIOR, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, COMUNIDADES ÉTNICAS, CANDIDATOS INSCRITOS A LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LOCALES DE JUVENTUD**; a los tres (3) primeros de los nombrados, se solicitó publicaran en sus páginas web la **admisión de la demanda y traslado de la misma**, para que los últimos vinculados, los gobernadores, alcaldes municipales, distritales y locales, si a bien lo tienen, dentro del mismo término emitieran pronunciamiento conforme a las pretensiones de los libelistas.

II. ANTECEDENTES

2.1. Del libelo demandatorio, se establece que RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, Delegados ante el

Espacio Nacional de Consulta Previa, según certificación allegada, acuden en sede de tutela para reclamar la realización de la consulta previa con la participación de las instituciones representativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vayan a ser representadas en los Consejos municipales y locales de juventud.

2.2. Refieren los accionantes que el Ministerio del Interior expidió la **Circular Externa OFI 2021-22915 DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**, disponiendo que gobernadores, alcaldes municipales, distritales y locales, adelanten el procedimiento para llevar a cabo la elección del representante de cada una de las comunidades étnicas presentes ante los Consejos Municipales y Locales de Juventud. Dichas entidades territoriales *“deben generar espacios de concertación para que las comunidades elijan a sus representantes”*.

2.3. Señalan los accionantes que dicha circular desconoce el proceso de la consulta previa señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C 862 de 2012, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 42 de la Ley 1622 de 2012, sin hacer mención a espacios de concertación, la elección del representante de cada comunidad étnica es el resultado de la consulta previa con las instituciones representativas, esto es, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuyo aparte describe. Al igual que también se desconoce el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT.

2.4. Precisan que el deber de la consulta para la representación en los Consejos municipales y locales de juventud de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, es un mandato que emana de los artículos 1°, 2°, 93 y 94 de la Constitución Política, artículo 6° del Convenio 169 OIT y Sentencia C 862 de 2012.

2.5. Luego de traer a colación algunos apartes jurisprudenciales acerca de la obligatoriedad de la consulta previa, lo cual, garantiza a las autoridades respectivas y comunidades implicadas la directa participación y acceso a la información sobre un programa o un plan que se deba adelantar en su territorio, buscando identificar el impacto positivo o negativo.

2.6. Mencionan que el Ministerio del Interior no tiene competencia para dejar sin efecto mediante Circular la realización de la consulta previa con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, dispuesta por la Corte Constitucional en la Sentencia C 862 de 2012 y artículo 6° del Convenio 169 de la OIT. Los espacios de concertación adelantados en el

marco de la **Circular Externa OFI 2021-22915 DMI-1000 del 10 de agosto de 2021** no agotan la realización de la consulta previa ordenada en la citada Sentencia.

2.7. Consideran que con la expedición de dicha circular se afecta el derecho a la consulta previa, cuya protección demandan en sede de tutela por no contar con otro medio de defensa idóneo.

III. PRETENSIONES

3.1. Con fundamento en los anteriores hechos, solicitan se conceda el amparo al derecho fundamental a la **consulta previa**, consecuentemente:

1. Ordenar al Ministerio del Interior, Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales inaplicar por inconstitucionalidad la CIRCULAR EXTERNA OFI2021-22915-DMI-1000 de agosto 10 de 2021 hasta que se realice el procedimiento de consulta previa con la participación de las

instituciones representativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vayan a ser representadas en los consejos municipales y locales de juventud.

2. Ordenar al Ministerio del Interior, Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales proceder a convocar a las instituciones representativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vayan a ser representadas en los consejos municipales y locales de juventud, con el objeto de desarrollar el proceso de Consulta Previa en los términos dispuestos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2012 y el Convenio 169 de la OIT.

3. Ordenar a Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales suspender las acciones, actividades y actos enmarcados en lo dispuesto en la CIRCULAR EXTERNA OFI2021-22915-DMI-1000 de agosto 10 de 2021.

IV. DOCUMENTOS ALLEGADOS

Los accionantes allegaron como soporte documental a las pretensiones aquí reclamadas:

4.1. **Circular Externa OFI 2021-22915 DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**

4.2. Certificación delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa.

V. ACTUACIÓN POSTERIOR

5.1. Mediante **auto del 19 de noviembre de 2021**, se subsanó el yerro decretado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en auto del **16 de noviembre anterior** y, se ordenó correr traslado de la demanda de tutela y anexos al **MINISTERIO DEL INTERIOR, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, COMUNIDADES ÉTNICAS, CANDIDATOS INSCRITOS A LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LOCALES DE JUVENTUD**; a los tres (3) primeros de los nombrados, se solicitó publicaran en sus páginas web la **admisión de la demanda y traslado de la misma**, para que los últimos vinculados, los gobernadores, alcaldes municipales, distritales y locales, si a bien lo tienen, dentro del mismo término emitieran pronunciamiento conforme a las pretensiones de los libelistas.

VI. DE LA RESPUESTA

6.1. El **Ministerio del Interior**, por intermedio de la Oficina Jurídica, recorrió el traslado al libelo, para lo cual, enseñó que la **circular externa con radicado OFI2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**, firmada por el Ministro del Interior y el Registrador Nacional del Estado Civil, está dirigida a los gobernadores y alcaldes distritales, municipales y locales del país, en la cual, se estableció lo siguiente:

“...Conforme a lo estipulado en la Ley Estatutaria 1885 de 2018, y reiterando lo establecido en la Circular Conjunta Externa - CIR2020-15-DDP-2100 del 26 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional del Estado Civil, le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil la organización y dirección de las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud.

...

A través de la Sentencia C-862 expedida el 25 de octubre de 2012, bajo la ponencia del Magistrado Alexei Julio Estrada, se efectuó la revisión de constitucionalidad de que trata el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución Política, del proyecto de Ley Estatutaria No. 169/11 Senado – No. 014/11 Cámara “Por medio de la cual se expide el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones” En la referida sentencia se declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 1 del artículo 42 del proyecto de ley en mención, actual artículo 41 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en la medida que tal disposición implica la realización de un proceso acordado e incluso, concertado- con las respectivas comunidades étnicas que pretendan elegir a sus representantes como miembros de los consejos de juventudes.

...

Así las cosas, serán las entidades territoriales las encargadas de generar o facilitar los espacios de concertación para que las comunidades elijan a los representantes en mención. La Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2012 precisó que el procedimiento de la elección se debe llevar a cabo mediante un proceso concertado donde se acuerde con cada una de las comunidades étnicas que tendrán representación en estos consejos. En consecuencia, al tenor de la norma y la jurisprudencia, es necesario que, desde las alcaldías municipales y locales, se realice este proceso de concertación con las comunidades étnicas presentes en su circunscripción, de acuerdo con lo sugerido en la Guía que se anexa a la presente.

De esta manera, para la elección del representante de las curules referidas en la norma, las alcaldías tendrán que identificar las instancias y organizaciones representativas de tales comunidades en su municipio y, de tratarse de un Distrito, en sus localidades para comunicarles sobre el proceso de concertación y participación que se llevará a cabo para la designación de estos consejeros (ver Guía) ...”

6.1.1. Menciona que en la **sentencia C 862 de 2012**, se declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 1 del artículo 42 del proyecto de ley en mención, actual artículo 41 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en la medida que tal disposición implica la realización de un proceso acordado y concertado con las respectivas comunidades étnicas que pretendan elegir a sus representantes como miembros de los consejos de juventudes.

6.1.2. Remarca que, son las entidades territoriales las que tienen la responsabilidad de generar o facilitar los espacios de concertación con las comunidades étnicas a fin de garantizar la participación de cara al proceso de elección de curules de comunidades étnicas en los Consejos Municipales y Locales de Juventud.

6.1.3. Destaca que la consulta previa no es el único mecanismo para garantizar el derecho fundamental a la participación efectiva de las comunidades étnicas. Al respecto, la Corte Constitucional por medio de la sentencia SU-123 de 2018, manifestó: *“La consulta previa es constitucionalmente exigida cuando una medida puede afectar directamente a un grupo étnico. Pero ¿qué sucede si existe afectación al grupo étnico, pero es de menor intensidad, al punto de que no pueda ser calificada de afectación directa? O, por el contrario, ¿qué sucede en otros eventos en donde estamos en presencia de una afectación tan intensa que puede llegar, por ejemplo, a comprometer la existencia del pueblo indígena? (...), en todos los casos, existe un cierto derecho de participación de los pueblos indígenas cualquiera que sea la afectación, como manifestación del derecho a la participación, pero, conforme al principio de proporcionalidad, el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia constitucional han entendido que los tipos de participación son diversos.*

Las opciones son la participación de la colectividad en igualdad de condiciones al resto de ciudadanos, el derecho a la consulta previa o la necesidad de la obtención del

consentimiento previo libre e informado (CPLI). Esa diversificación por escalas es el resultado de una comprensión de los derechos de las comunidades indígenas en clave del principio de proporcionalidad. Se trata entonces de establecer límites en la aplicación de los derechos fundamentales, entre ellos los de los grupos étnicos diversos en materia de autodeterminación, autonomía, territorio, recursos naturales y participación, a partir del balance adecuado entre los principios.”

6.1.4. En el mismo sentido en la **sentencia T-376 de 2012** se señala:

“la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes se concreta en tres facetas del mismo derecho:

(i) la simple participación asociada a la intervención de las comunidades en los organismos decisorios de carácter nacional, así como la incidencia que a través de sus organizaciones pueden ejercer en todos los escenarios que por cualquier motivo les interesen;

(ii) la consulta previa frente a cualquier medida que los afecte directamente;

(iii) El consentimiento previo, libre e informado cuando esta medida (norma, programa, proyecto, plan o política) produzca una afectación intensa de sus derechos, principalmente aquellos de carácter territorial.”

6.1.5. Refiere que tanto la **Circular Externa OFI2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**, como la Guía para la Concertación de las Curules Especiales Étnicas de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, se sugiere adelantar un proceso de concertación, que tiene como propósito garantizar el cumplimiento de la sentencia C-862 de 2012, y asegurar el goce efectivo del derecho de participación de los jóvenes pertenecientes a los grupos étnicos.

6.1.6. Destaca que la **Circular Externa OFI2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**, solo se limita a hacer mención de lo establecido en la Ley Estatutaria 1885 de 2018, en la Sentencia C-862 del 25 de octubre de 2012 y en el párrafo 1º del artículo 41 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y, con fundamento en dichas normas, brinda orientaciones a las gobernaciones y alcaldías municipales, distritales y locales, para dar estricto cumplimiento a lo allí establecido, por tanto, una circular de esta naturaleza no es objeto de consulta previa.

6.1.7. Informa que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, actuó de conformidad con la Carta Política de 1991, que consagró el reconocimiento y la especial protección de la diversidad étnica y cultural en el país, con la finalidad de dar cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 21 de 1991, conformando el bloque de constitucionalidad.

6.1.8. Ante la aprobación de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Registrador Nacional del Estado Civil profirió la **Resolución 4369 del 18 de mayo de 2021**, a través de la cual se estableció el 28 de noviembre de 2021, para la realización de la elección de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, modificada por la **Resolución No. 9261 de 2021**. En este orden de ideas, con el fin de garantizar la participación de las comunidades étnicas, bajo un procesamiento flexible, se debe hacer la concertación con las comunidades, como mecanismo de participación con comunidades, el cual se hace de manera libre e informado.

6.1.9. La Corte Constitucional en la Sentencia C-862 de 2012 precisó que el procedimiento de la elección se debe llevar a cabo mediante un proceso concertado donde se acuerde con cada una de las comunidades étnicas que tendrán representación en estos consejos. En consecuencia, al tenor de la norma y la jurisprudencia, es necesario que, desde las alcaldías municipales y locales, se realice este proceso de concertación con las comunidades étnicas presentes en su circunscripción, de acuerdo con lo sugerido en la Guía que allega.

6.1.10. Es así que, le corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil la organización y dirección de las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud, adelantar el procedimiento por el cual se llevará a cabo la elección del representante de cada una de las comunidades étnicas presentes en su territorio, proceso que debe estar reglado por todos los principios democráticos y participativos que rigen nuestro ordenamiento legal, de acuerdo al cronograma que ellos planteen como entes organizadores para este fin.

6.1.11. Informa que en cumplimiento a lo ordenado por el despacho en auto del 19 de noviembre de 2021, el Ministerio del Interior procedió a realizar la publicación del presente proceso de tutela junto con sus anexos en su página web, una vez le fue notificado el auto de fecha 19 de noviembre de 2021, lo cual, puede ser constatado en el link: <https://www.mininterior.gov.co/atencion-al-ciudadano/notificaciones-judiciales/respuestas-notificacion-judicial>, conforme a imagen inserta.

6.1.12. Finaliza diciendo que NO ha vulnerado derecho alguno por parte de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del

Interior a las comunidades étnicas, puesto que para el caso concreto no es la consulta previa el mecanismo de participación definido para garantizar los derechos de las comunidades, por lo cual, solicita DENEGAR el amparo constitucional.

6.2. Entre tanto, la **Registraduría Nacional del Estado Civil**, informó que por parte de dicha entidad no se conculca el derecho alguno, por el contrario, ha cumplido con los deberes constitucionales y legales de dirección y organización del proceso electoral, con plena observancia de la Leyes Estatutarias 1622 de 2013 y 1885 de 2018, por lo cual se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto la designación de los representantes de las comunidades étnicas no está a su cargo, sino de las entidades territoriales bajo los lineamientos impartidos por el Ministerio del Interior.

6.2.1. Los tutelantes no hicieron pronunciamiento alguno del que se pueda determinar la supuesta trasgresión de los derechos por parte de la entidad, máxime que la elección de los representantes de las comunidades étnicas a los Consejos Municipales y Locales de Juventud, fue asignada por la ley a las entidades territoriales, procedimiento en el cual la RNEC no tiene injerencia alguna; además, es el Ministerio del Interior el enlace y coordinador de las entidades del orden nacional con los entes territoriales y la entidad competente para formular y hacer seguimiento a la política pública de los grupos étnicos y dirigir en coordinación con las entidades correspondientes, los procesos de Consulta Previa que se requieran, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2893 de 2011.

6.2.2. Tras describir el marco normativo que rige el tema de los Consejos Municipales y Locales de Juventud y las funciones asignadas en esa materia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, precisa que para tal fin, profirió la **Resolución No. 4369 de 2021** *“Por la cual se fija la fecha para la realización de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud y se establece el calendario electoral*, modificada por la **Resolución No. 9261 de 2021**, *“Por la cual se establece nueva fecha para la realización de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud y se establece el calendario electoral”* para el próximo cinco (5) de diciembre de 2021, donde se fijaron las diferentes actividades a desarrollar, disponiéndose que un (1) mes antes de la elección, los alcaldes municipales y locales designarán por escrito a los representantes de la comunidades étnicas campesinas y víctimas que ocuparán las curules adicionales en los

Consejos de Juventud, sin que la RNEC tenga injerencia alguna en el mecanismo utilizado para tal fin.

6.2.3. Insiste que la **Circular Externa OFI2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**, en reiteración de la **Circular Conjunta Externa CIR2020-15-DDP 2100 del 26 de febrero de 2021**, establece de manera clara y concreta las funciones que le corresponden a la RNEC, donde se puede delimitar al tenor de la literalidad que a los gobernadores y alcaldes municipales, distritales y locales, se les imparte a través del Ministerio del Interior una directriz precisa con las respectivas comunidades étnicas que pretendan elegir a sus representantes como miembros de los consejos de juventudes.

6.2.4. Por lo anterior, solicita DENEGAR la acción de tutela y, consecuente a ello, se ordene su DESVINCULACIÓN del presente trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva.

6.3. La **Procuraduría General de la Nación**, reclama la falta de legitimación en la causa por pasiva, por no existir por parte de dicha entidad conculcación a la prerrogativa de los accionantes; consecuente a ello, reclama su DESVINCULACIÓN del presente trámite.

6.4. Entre tanto, los demás **vinculados**, no hicieron pronunciamiento al libelo demandatorio.

VII. ANEXOS ALLEGADOS CON LA RESPUESTA

7.1. El **Ministerio del Interior**, allegó como soporte a sus exculpaciones:

7.1.1. Actos administrativos que legitiman el actuar de la delegada

7.1.2. Circular conjunta del 10 de agosto de 2021, expedida por el Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

7.1.3. Guía para la concertación de las curules especiales étnicas de los Consejos Municipales y Locales de Juventud

7.2. La **Registraduría Nacional del Estado Civil**, allegó:

7.2.1. Resolución 9261 del 31 de agosto de 2021, fija el nuevo calendario para las elecciones de los consejos municipales y locales de juventud

7.2.2. Memorando 02 del 19 de mayo de 2021, por medio del cual se reactivan las elecciones de los consejos municipales y locales de juventud

7.2.3. Guía de concertación curules étnicas

7.2.4. Circular curules especiales del 10 de agosto de 2021

7.2.5. Certificado de pertenencia al espacio de consulta

7.2.6. Constancia de publicación admisión demanda tutela

VIII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

8.1. Competencia

8.1.1. Este despacho es competente para conocer de la presente acción conforme lo previsto en el artículo 1º, ordinal 1º, inciso 2º del Decreto 1382 de 2000, modificado por el Decreto 1983 de 2017 y Decreto 333 de 2021.

8.2. De la procedencia de la acción

8.2.1. La acción de tutela se encamina a proteger, mediante un procedimiento preferente y sumario, los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos son vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un ente privado en los casos establecidos en la ley.

8.2.2. Según el artículo 86 de la Constitución Política, el titular de la acción puede ser cualquier persona y los derechos fundamentales que con esta disposición se amparan son los consagrados en el TÍTULO II de la Carta Magna.

8.3. Legitimación en la causa por activa y pasiva

8.3.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que

tiene toda persona para solicitar, de manera directa o por quien actúe legítimamente a su nombre, la protección de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, la acción de amparo debe dirigirse “*contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental*”.

8.3.2. En la tutela de la referencia se cumplen a cabalidad los requisitos en mención puesto que la acción constitucional fue interpuesta por RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa, quienes invocan la protección del derecho fundamental a la **consulta previa**.

8.3.3. Asimismo, la tutela se presentó contra el MINISTERIO DEL INTERIOR, a quien se solicitó publicara en su página web la **admisión de la demanda y traslado de la misma**, para que los gobernadores, alcaldes municipales, distritales y locales, si a bien lo tienen, dentro del mismo término emitan pronunciamiento conforme a las pretensiones de los libelistas, trámite al que oficiosamente se VINCULÓ a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por estar llamados a atender las pretensiones de los solicitantes.

8.4. De la subsidiariedad de la tutela

8.4.1. La acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, en virtud del cual “*procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección*”¹. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

8.5. Del problema presentado

8.5.1. Conforme al escrito de demanda de tutela, el caso planteado se contrae a establecer la presunta vulneración del derecho fundamental a la **consulta previa**, invocado por RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, para lo cual, solicitan inaplicar la **Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021**, signada por

¹ Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

el Ministro del Interior y el Registrador Nacional, mediante la cual, imparten directrices a las entidades territoriales para que generen espacios de concertación con las comunidades étnicas presentes en su circunscripción para la elección de los representantes al Consejo de Juventudes.

8.5.2. Consecuente a ello, reclaman ordenar al Ministerio del Interior, Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales, proceder a convocar a las instituciones representativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vayan a ser representadas en los Consejos Municipales y Locales de Juventud, para desarrollar la consulta previa, en los términos previstos por la Corte Constitucional en la Sentencia C 862 de 2012 y el Convenio 169 de la OIT.

8.5.3. Ordenar a los Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales, suspender las actividades adelantadas en el marco de la Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021.

8.6. Derecho vulnerado

8.6.1. Derecho a la Consulta Previa

8.6.1.1. Según el **artículo 6º** del Convenio 169 de la OIT este mecanismo de participación se debe hacer efectivo ante medidas que puedan afectar directamente a las comunidades indígenas y tribales, resultantes de decisiones legislativas y administrativas. Por su parte, en el **artículo 7º** se establece, por un lado, el derecho de estas poblaciones étnicamente diferenciadas a decidir sus prioridades en el proceso de desarrollo y a controlar, en lo posible, su desarrollo económico, social y cultural; por otro, el derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarles directamente

8.6.1.2. La consulta tiene como finalidad que los pueblos indígenas puedan influir en las decisiones del estado que eventualmente puedan afectarles de manera positiva o negativa en sus derechos colectivos.

8.6.1.3. Sobre el particular, la Corte Constitucional consideró:

La consulta previa no procede frente a casos taxativos considerados en la Constitución, la ley ni en la jurisprudencia, pues el criterio central para determinar su exigencia depende de la afectación directa a las comunidades indígenas, concepto delimitado por el Convenio 169 de la OIT, la legislación y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos. Para determinar la exigencia de la consulta previa se requiere necesariamente que exista una afectación directa, sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de las Salas de Revisión y de la Sala Plena de esta Corporación, el hecho de que ese impacto sea positivo o negativo no constituye el núcleo esencial de este derecho.

...

La participación y la consulta previa son derechos fundamentales reconocidos como tales debido a la especial importancia que representa la intervención de las comunidades indígenas en las decisiones que les afecten para garantizar su subsistencia. El ejercicio de este derecho propende por preservar la integridad étnica, social económica y cultural de esta población; asegurar su permanencia como grupo social y proteger los demás derechos especiales reconocidos en favor de estos sectores poblacionales^[30], como la identidad, la autonomía o el territorio. En esa medida se ha señalado que la existencia de mecanismos ordinarios de defensa judicial no excluye la interposición de la tutela para efectos de amparar el derecho a la consulta previa^[31].

...

El derecho fundamental a la participación se consolida en el ordenamiento jurídico como un derecho en sí mismo considerado, pero también como un mecanismo constitucional que busca salvaguardar los demás derechos fundamentales especiales reconocidos en favor de las comunidades indígenas, entre estos la subsistencia e integridad cultural, social y económica; la autonomía y la autodeterminación; la soberanía y la seguridad alimentaria; la justicia ambiental^[84] y el territorio y la propiedad colectiva, entre otros.

En términos generales, el derecho fundamental a la participación tiene sustento constitucional en el principio democrático, participativo y pluralista (artículo 1º CP), en el reconocimiento de todas las personas a participar en las decisiones que las afecten (artículo 2º CP)^[85], y en el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 CP), entre otros. Particularmente, en aquellas decisiones que inciden en los intereses de sujetos de especial protección constitucional como las comunidades indígenas, el principio y derecho fundamental a la participación tiene un carácter reforzado (artículos 13 y 79 CP)^[86].

..

*La **consulta previa** es un derecho fundamental irrenunciable^[98], de titularidad grupal en favor de las comunidades étnicas en procura de la protección de su integralidad y subsistencia como población étnicamente diferenciada. Se debe materializar ante las medidas (normas, políticas, planes, programas, proyectos, etc)^[99] que las afecten o puedan afectarlas directamente^[100], estableciendo un espacio de concertación y ponderación, guiado por la participación, activa y efectiva, bajo un modelo de gobernanza, el cual busca establecer las herramientas, adecuadas y necesarias, para hacer efectivos los derechos y garantías constitucionales reconocidas en beneficios de dicha población.*

El marco jurídico de este mecanismo de participación se encuentra en la Constitución Política, según el cual Colombia es una república democrática, participativa y pluralista (artículo 1º CP); la protección a la participación en las decisiones que puedan afectarlos (artículos 2 y 4º CP); el reconocimiento y la protección a la diversidad étnica y cultural (artículos 1º, 7º y 70 CP); la autodeterminación de los pueblos indígenas (artículo 330 CP). Así como en el bloque de constitucionalidad, comprendido por el Convenio 169 de la OIT, el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre los

Derechos Humanos (CADH), que permiten identificar el alcance de la consulta. Así como la Declaración de las Naciones Unidas, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Recomendación General N° 23 de 1997¹⁰¹, estos últimos instrumentos de soft law y que se han utilizado en la jurisprudencia como elementos útiles de interpretación.²

8.7. Del caso concreto

8.7.1. Conforme al libelo demandatorio, RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, acuden al amparo constitucional para reclamar al **Ministerio del Interior**, inaplicar la Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021, signada por el Ministro del Interior y el Registrador Nacional, mediante la cual, imparten directrices a las entidades territoriales para que generen espacios de concertación con las comunidades étnicas presentes en su circunscripción para la elección de los representantes al Consejo de Juventudes

8.7.2. Consecuente a ello, reclaman ordenar al Ministerio del Interior, Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales, proceder a convocar a las instituciones representativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que vayan a ser representadas en los Consejos Municipales y Locales de Juventud, para desarrollar la consulta previa, en los términos previstos por la Corte Constitucional en la Sentencia C 862 de 2012 y el Convenio 169 de la OIT.

8.7.3. Ordenar a los Gobernadores, Alcaldes Municipales, Distritales y Locales, suspender las actividades adelantadas en el marco de la Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021.

8.7.4. Conforme a ello, observa el despacho que el reclamo de los accionantes recae sobre los efectos de la Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021, signada por el Ministro del Interior y Registrador Nacional del Estado Civil, mediante la cual, se imparten directrices a las entidades territoriales para que generen espacios de concertación con las comunidades étnicas presentes en su circunscripción para la elección de los representantes al Consejo de Juventudes, pues a juicio de los accionantes la circular mencionada desconoce la orden prevista en el Convenio 169 de la OIT y Sentencia de la Corte Constitucional C-862 de 2011, dado que según dicen, lo que allí se exige es la realización de la consulta previa para elegir los representantes a los Consejos Locales de

² Corte Constitucional Sentencia T 063 de 2019

Juventud, más no prevé la generación espacios de concertación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanquera.

8.7.5. En razón a ello, reclaman se ordene a las entidades territoriales la suspensión de las actividades adelantadas en el marco de la Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021 y, consecuente a ello, se convoque la realización de la consulta previa.

8.7.6. Así las cosas, les asiste razón a los actores al señalar que la consulta previa se encuentra prevista en el Convenio 169 de la OIT y en lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C 862 de 2012, en la cual, se declaró la exequibilidad condicionada del parágrafo 1 del artículo 42 del proyecto de ley en mención, actual artículo 41 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, en la medida que tal disposición implica la realización de un proceso acordado, incluso, concertado con las respectivas comunidades étnicas que pretendan elegir a sus representantes como miembros de los consejos de juventudes, sin que en manera alguna se consagre la consulta previa como el único medio de participación de las comunidades étnicas, como lo afirman los accionantes.

8.7.7. La realización de la consulta exige que se adopten procedimientos que permitan espacios de negociación y de intervención de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, que contribuyan al desarrollo y a la resolución efectiva de los diferentes desafíos asociados con el respeto de los derechos de las comunidades étnicamente diferenciadas, sin embargo, tal como lo señalan las accionadas, éste no es el único mecanismo de participación de las minorías, es decir, que no constituye violación al derecho rogado, en tanto, como bien señala la Circular que imparte las directrices, aplica para todos los mandatarios regionales y locales, en condiciones de igualdad, de cuyo resultado saldrán los nombres de los representantes al Consejo de Juventudes para los comicios del próximo 5 de diciembre.

8.7.8. De la respuesta ofrecida por las entidades demandadas, se advierte que precisamente en cumplimiento a lo previsto en las Leyes Estatutarias 1622 de 2013 y 1885 de 2018, en el marco de sus competencias, el ente Ministerial enlace con las entidades territoriales, expidió la Circular Externa OFI 2021-22915-DMI-1000 del 10 de agosto de 2021, la cual, señala las directrices a las entidades territoriales para que generen espacios de concertación con las comunidades étnicas presentes en su circunscripción para la elección de los representantes al Consejo de Juventudes, producto

de la guía de concertación con los diferentes actores del proceso electivo, con lo cual, se garantiza la directa participación de las comunidades étnicas en el proceso de elección de representantes al Consejo de Juventudes, en el marco de un proceso de “*construcción participativa*”, sin que por ello, los accionantes consideren afectado su derecho a la participación y consulta previa, repito, porque esta herramienta de concertación también se prevé como una forma de participación al tenor del referente jurisprudencial reseñado en acápite anterior.

8.7.9. Contrario lo aseverado por los accionantes, la Sentencia C 862 de 2012, a más de la consulta previa, como una forma de participación de los grupos étnicos, también prevé la realización de espacios de concertación orientado por la participación, activa y efectiva, el cual busca establecer las herramientas, adecuadas y necesarias, para hacer efectivos los derechos y garantías constitucionales reconocidas en beneficios de dicha población, en el proceso de electivo de los representantes al Consejo de Juventudes. Ello dentro de un proceso de construcción participativa de todos los grupos étnicos con los mandatarios locales y regionales.

8.7.10. Si bien la cuestionada Circular, imparte directrices a los mandatarios regionales y locales para generar un espacio de concertación, no por ello se puede demeritar el proceso de participación de las comunidades desarrollado en este espacio, y mucho menos ordenar la suspensión conforme lo pretenden los demandantes, es decir, no se puede descalificar la iniciativa del Ministerio de Interior, por medio de la cual expidió la mentada Circular, que tiene por objeto orientar la participación y elección de los representantes a los Consejos de Juventud, cuya elección está prevista para el 5 de diciembre venidero, de acuerdo al calendario aportado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

8.7.11. Resulta cierto, tal y como lo expone el Delegado de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que el actuar de la entidad se enmarca dentro de lo previsto en las Leyes Estatutarias 1622 de 2013 y 1885 de 2018, por lo cual, expidió la **Resolución No. 4369 de 2021** “*Por la cual se fija la fecha para la realización de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud y se establece el calendario electoral*”, modificada por la **Resolución No. 9261 de 2021**, “*Por la cual se establece nueva fecha para la realización de las elecciones de Consejos Municipales y Locales de Juventud y se establece el calendario electoral*”, sin que tenga injerencia alguna en el proceso de conformación de los representantes al Consejo de Juventudes, por lo cual, impera su DESVINCULACIÓN por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, a pesar que se dispuso vincular al presente trámite a la Procuraduría General de la Nación, se advierte que por su parte, NO existe conculcación alguna a la prerrogativa invocada por los tutelantes, por lo cual, surge evidente la falta de legitimación en la causa, por pasiva.

IX. DECISIÓN

9.1. Corolario de lo anterior, se **DENEGARÁ** el amparo promovido por RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa.

9.2. **DESVINCULAR** del presente trámite a la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Procuraduría General de la Nación, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

9.3. **ORDENAR al MINISTERIO DEL INTERIOR, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, que publiquen en sus páginas web la decisión que aquí se adopta, para conocimiento de las **COMUNIDADES ÉTNICAS y los CANDIDATOS INSCRITOS A LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LOCALES DE JUVENTUD.**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cuarenta y Seis Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D.C**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por ministerio de la Constitución Nacional y por autoridad de la ley;

X. RESUELVE

PRIMERO.- DENEGAR el amparo constitucional deprecado por RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA y ÓSCAR ALBERTO LENIS IBARGUEN, Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa.

SEGUNDO.- DESVINCULAR del presente trámite a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Procuraduría General de la Nación, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

TERCERO.- ORDENAR al MINISTERIO DEL INTERIOR, REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, que publiquen en sus páginas web la decisión que aquí se adopta, para conocimiento de las **COMUNIDADES ÉTNICAS y los CANDIDATOS**

INSCRITOS A LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES Y LOCALES DE JUVENTUD.

CUARTO. - De no ser recurrida esta decisión, dentro del término legal, envíese la actuación digitalizada a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ALBERTO CHAPARRO MARTÍNEZ
Juez