



Quibdó, Chocó Noviembre veintidós (22) de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE TUTELA No. 0112

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA
ACCIONANTE	HELCIAS JOSE AYALA MOSQUERA
ACCIONADO	CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO - CODECHOCO
RADICADO	270014088001202300120

TEMA DE DECISIÓN.

Procede el despacho a decidir la acción de tutela impetrada por el ciudadano **HELCIAS JOSE AYALA MOSQUERA**, identificado con cédula de ciudadanía N° 11.798.961 contra la entidad **CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO -CODECHOCO** por la presunta vulneración de su derecho fundamental al Debido Proceso.

1.-ANTECEDENTES

Los hechos que sirven como soporte de la presente acción de tutela los podemos resumir así:

Manifiesta el accionante que propuso su nombre para el cargo de director de CODECHOCO dentro del periodo institucional 2024-2027, conforme al cronograma establecido.

Afirma que la entidad omitió publicar el anexo del Acuerdo N°009 del 21 de julio de 2023 denominado: CRONOGRAMA DEL PROCESO DE ELECCIÓN DEL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO-CODECHOCO-PERIODO INSTITUCIONAL01 DE ENERO DE 2024 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2027”

Precisa que, en el artículo tercero del Acuerdo N°009 del 21 de julio de 2023 se indicó que el procedimiento para la elección del director general debería hacerse conforme a las fechas establecidas en el cronograma anexo; precisa que solo fue publicado hasta el 23 de septiembre de 2023 en el DIARIO OFICIAL N°52.527.

Por lo anterior, considera el accionante que al poner en conocimiento al público en general solo hasta finales de septiembre dio ventajas al director general actual sobre los otros candidatos en lo referente a la preparación que demanda la participación en el proceso de convocatoria.

Aduce que, en el proceso de relacionado con la inscripción y recepción de las hojas de vida y documentos de acreditación para el cumplimiento de requisitos definidos en los estatutos de la entidad, y previstas en el cronograma del proceso de selección del director general se estableció cinco (5) días del 12 de octubre al 17, sin embargo, solo se dispuso 3 días habilitados para la recepción de la documentación.



Pone de presente que, existe un fallo de tutela emitido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Quibdó, en el que a través de Auto Interlocutorio N°47 del 23 de octubre de 2023, se ordenó la Suspensión del proceso de elección; el consejo directivo de la entidad accionada no realizó un pronunciamiento sobre el asunto, y que a la fecha de hoy no existe un acto administrativo que dé cuenta de la modificación del cronograma.

Indica que, la citación a la sesión extraordinaria del Consejo Directivo realizada a través de comunicación con radicado DG-100-16.10-2023 firmada por 10 miembros del Consejo Directivo se cometió una falta legal a los estatutos, argumentando que no procede la solicitud de convocatoria a sesión extraordinaria por parte del director general de la Corporación, ya que el actual director se encuentra impedido por ostentar la calidad de aspirante al cargo de director general, reelección.

Manifiesta que, para la citación a la sesión extraordinaria del Consejo Directivo, no se tuvo en cuenta que el fallo N°48 del 3 de noviembre de 2023, proferido dentro de la acción de tutela referida, el cual aún no se encontraba ejecutoriado, en el que se declaró improcedente la acción de tutela incoada por existir otro medio de defensa

Concluye expresando que las manifestaciones del principal consejero de la ANUC, que han sido de público conocimiento sobre las pretensiones del actual director de la corporación sin tener en cuenta los estatutos, con violación del debido proceso fue apartado su representación ante el Consejo Directivo.

Por lo expresado, invoca las siguientes:

1.1.-PRETENSIONES:

1. Que se convoque nuevamente a elección o en su defecto se modifique el cronograma ajustando las fechas y teniendo en cuenta los términos de ley para convocar y demás.
2. Que se nuliten todas las actuaciones surtidas después de la suspensión provisional del Acuerdo.

1.2.-ACERVO PROBATORIO:

El accionante presentó como soporte los siguientes documentos:

- Copia de oficio dirigido al Ministerio del Medio Ambiente denunciando irregularidades de fecha 6 de noviembre de 2023
- Copia de la Resolución 1448 de 2015-Modificación de Estatutos de la Codechocó.
- Copia de los Estatutos de Asociación Departamental Afrocolombiana de Usuarios Campesinos del Chocó
- Copia de la citación a sesión extraordinaria del Consejo Directivo.
- Copia de oficios de solicitud de control y vigilancia a Codechocó signado por consejero de ANUC.



1.3.-DE LA ACTUACIÓN PROCESAL:

La acción de tutela en cuestión se admitió mediante auto interlocutorio Nro. 00137 del 8 de noviembre de 2023; se ordenó notificar al representante legal de la entidad accionada, a los miembros del Consejo Directivo de igual forma en se dispuso solicitar al representante de la entidad accionada rindiera informe respecto a los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 2591/91, para lo cual se le concedió un término de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación del mencionado proveído, exhortación que atendió de la siguiente manera:

1.4 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

En principio la entidad accionada se refiere a la falta de competencia del despacho, por considerar bajo fundamentos normativos citados, que la competencia recae sobre los jueces del circuito.

Respecto de las circunstancias fácticas de la solicitud de amparo constitucional, manifiestan que se debe despachar de manera desfavorable por ser la tutela un mecanismo residual, indicando que el actor ha obviado las vías ordinarias que corresponden para acudir al mecanismo de la acción de tutela, por contar con la posibilidad de acceder a la jurisdicción Contencioso Administrativo y precisa que no acreditó la existencia de un presunto perjuicio irremediable.

Afirma que las presuntas falencias en la que según lo indicado por el tutelante se incurrió en el marco del proceso de elección del Director General de Codechocó periodo 2024-2027, fueron subsanadas tal como lo afirmó en el escrito de tutela, en relación a la publicidad en el diario oficial del Acuerdo de reglamentación del proceso de elección.

Argumentan que, en el trámite de elección no se ha cometido ningún tipo de irregularidad, reconociendo que existió un error involuntario, se hizo una nueva publicación del Acuerdo con el cronograma anexo, lo que ocurrió antes del inicio del proceso de elección, lo que permitió que el accionante pudiera inscribirse para hacer parte de los aspirantes del cargo. Mencionan que con respecto a la sesión extraordinaria de Consejo Directivo que se citó para el 8 de noviembre de 2023 los miembros del Consejo Directivo consideraron que una vez emitido lo pronunciamientos de fondo de las acciones de tutela dar continuidad inmediata a las etapas que faltan por realizar en el marco de dicho proceso electoral. Concluyen manifestando que ante la afirmación del accionante referida a que se cumplió con la publicación del Acuerdo de reglamentación del proceso de elección de Director General de CODECHOCO- periodo 2024-2027, se debe colegir que se está ante una carencia actual de objeto de la acción de tutela, por lo que se debe despache desfavorable las pretensiones de la misma.

Por lo manifestado incoan como petición que se decrete la improcedencia de la acción de la acción de tutela impetrada o en su defecto se deniegue las suplicas de la misma.

1.4.1 PRUEBAS DE LA PARTE ACCIONADA :

- Constancia de publicación del Acuerdo N°099 de fecha 21 de julio de 2023 en el Diario Oficial, pagina web de la entidad y medios de comunicación.
- Inscripción y hoja de vida allegada por el accionante.



- Informe de revisión de hojas de vida.
- Listado de aspirantes que cumplen requisitos para optar el cargo de director general de CODECHOCO.
- Constancias de las invitaciones cursadas a la Procuraduría General de la Nación para acompañamiento del proceso de elección.

1.5 CONTESTACIÓN MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

La apoderada del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible presenta escrito de coadyuvancia a la presente acción de tutela, por ser delegado y miembro del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional – CODECHOCO, afirman que se configura una presunta vulneración al derecho fundamental del debido proceso y al principio de publicidad, al no garantizar un procedimiento de elección del director de la corporación con términos para garantizar la publicidad de la convocatoria, la inscripción de los candidatos y la reclamación de éstos frente a la reclamación de los requisitos mínimos; precisa que se dejó de lado el pronunciamiento realizado por la cartera ministerial en seguimiento a la Cartilla Guía del procedimiento de elección directores generales de las corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible periodo institucional 2024-2027 emitida por la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Consecuente con lo anterior, argumenta la coadyuvancia presentada para el caso en concreto.

Manifiesta que el 25 de octubre se encontraba agendado el consejo directivo para la elección del Director, el cual se vio suspendido en razón de la acción de tutela con radicado 202300170 del Juzgado Segundo laboral del Circuito de Quibdó, quien ordeno como medida provisional suspender el provisionalmente la aplicación del Acuerdo 009 del 21 de julio de 2023, en relación con la prueba para proveer el cargo de Director General de CODECHOCO 2024-2027 programada para el 25 de octubre de 2023 a las 8:00 a mientras se resolvía de fondo la acción, afirma que en dicha fecha el consejo procedió a sesionar con 10 consejeros dentro de los cuales no estaban delegados del SINA, sin tener en cuenta la orden de suspensión del juzgado, citaron a sesión extraordinaria ampliada del consejo directivo, el día 8 noviembre de 2023.

Manifiestan que, algunos miembros del Consejo citaron a sesión extraordinaria ampliada del consejo directivo, el día 8 de noviembre de 2023 para la elección del director general, señalando en la citación disposiciones consagradas en los estatutos de CODECHOCO, el Acuerdo 009 del 21 de julio de 2023 y el fallo de tutela 048.

Afirma que, el 7 de noviembre, la secretaria general del consejo directivo emite respuesta a la comunicación del Ministerio señalando la continuidad del del proceso de elección al levantarse la suspensión de la orden judicial, por lo que algunos miembros consideraron pertinente continuar con la citación.

Afirma que el 8 de noviembre del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó admitió la acción de tutela promovida por el señor DIOGENES PACHECO GONZALEZ, en la que se dispuso como medida provisional la suspensión inmediata de la elección del director general de la corporación, el 14 de noviembre El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó declaró no amparar los derechos fundamentales al Debido proceso y derecho a



elegir del accionante por tratarse de un hecho superado de acuerdo con las razones expuestas en la providencia, manifiesta que el mismo día se informó por parte de la secretaria a través de correo electrónico que la sesión para llevar a cabo la elección del Director General periodo 2024-2027, se llevaría a cabo el 14 de noviembre a las 9:30 am en la sala de juntas de CODECHOCO.

Indican que en atención a las circunstancias, la viceministra remitió correo electrónico informando irregularidades en la citación del Director General que transgrede lo dispuesto en el Acuerdo 009 de 2023 y los Estatutos en lo que se refiere a la convocatoria sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo.

Culminan señalando que, el 14 de noviembre de 2023, minutos antes de la citación e informó el levantamiento de medidas cautelares y sin brindar garantías de participación, ni debido proceso se citó a elección, a media hora de enviar el correo, indicando la hora de las 8:56am y a las 9:30 am se eligió director general de Codechoco al señor Arnold Rincón López, sesión en la que no pudo participar la delegación del ministerio, el director de Humboldt, el director de IIAP y el director del IDEAM.

Que las convocatorias realizadas para el 8 y 14 de noviembre del año en curso, para elección del director de CODECHOCO realizados por la secretaria del Consejo directivo, violan flagrantemente el artículo 36 de los estatutos corporativos, según el cual la convocatoria a sesiones extraordinarias deberán hacerse por parte del presidente del Consejo Directivo, no menos de las dos terceras partes de los miembros del consejo o el director de la corporación, con una antelación de cinco (5) días calendario y dichas convocatorias se hicieron en términos de horas.

Por lo expuesto, plantea las siguientes **pretensiones:**

Que se reconozca al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible como tercero con interés en la acción de tutela, toda vez que hace parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó-CODECHOCO.

Solicita que se protejan los derechos fundamentales alegados por el accionante en relación con la vulneración al debido proceso y al principio de publicidad dentro de la elección del director General de la Corporación Autónoma Regional -CODECHOCO 2024-2027.

Solicita se suspenda el acto administrativo de elección del director general de la Corporación Autónoma Regional -CODECHOCO, contenido en el Acuerdo N°012 del 14 de noviembre de 2023, por medio del cual se designa director general de la corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó-CODECHOCO para el periodo institucional del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, por perjuicio irremediable que esta generando en dicha elección y por violación a los derechos fundamentales al debido proceso, publicidad y transparencia.

1.5.1 PRUEBAS MINISTERIO MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

- Cartilla guía procedimiento de elección de directores generales de las corporaciones autónomas.
- Cronograma del proceso de elección.
- Acta del 25 de octubre de 2023 suscrita por la junta de Dirección general
- Comunicado suscrito por la secretaria del Consejo directivo de la corporación CODECHOCO de fecha 14 de noviembre de 2023



- Radicado de salida 2002023E2032520 suscrito por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Convocatoria 8 de noviembre de 2023.
- Procedimiento Mini ambiente 10-11-23 VF con radicación 20002023E038966
- Respuesta a oficio de fecha 5 de noviembre de 2023 de observación a citación de sesiones extraordinarias.

2.-CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1.-Competencia

En principio el 7 de noviembre de 2023 la presente acción constitucional correspondió por reparto al Juzgado Primero Penal del Circuito de Quibdó, quien, al argumentar la naturaleza jurídica de la entidad accionada, remitió la solicitud a los juzgados municipales por conducto de la Oficina de Apoyo Judicial para efectos de reparto, correspondiéndole a este juzgado el acta de reparto el 8 de noviembre de 2023.

La parte accionada al rendir el informe de la solicitud de amparo constitucional advierte de la competencia de los jueces del circuito para conocer del presente asunto.

En razón de lo anterior, sería del caso proponer conflicto de competencia, ante el superior jerárquico, sin embargo en la aplicación del principio de celeridad y eficacia al que hace alusión la honorable Corte Constitucional, este despacho continuó con el conocimiento de la presente solicitud de amparo constitucional.

Conflicto aparente Auto 212 de 201 Corte Constitucional

"En ese sentido, esta Corporación ha precisado que la aplicación de las normas previstas en el Decreto 1069 de 2015,[18] las cuales fueron modificadas parcialmente por el Decreto 1983 de 2017,[19] no autorizan a los jueces de tutela para abstenerse de conocer de los asuntos de amparo que les son asignados, en la medida en que únicamente se refieren a reglas administrativas para el reparto de los casos, pero no hacen alusión a la competencia de las autoridades judiciales. De igual manera, la jurisprudencia de la Corte ha sido pacífica al sostener que "cuando se presenta una equivocación en la aplicación o interpretación de las reglas de reparto, el juez de tutela no está autorizado para declararse incompetente y mucho menos tiene la posibilidad de declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia. En esos casos, tiene la obligación de tramitar la acción o decidir la impugnación según el caso".

En tal sentido, De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 8º transitorio del título transitorio adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2017, y los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, existen únicamente tres factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber:

- (i) El *factor territorial*, en virtud del cual son competentes "a prevención" los jueces con jurisdicción en el lugar donde (a) ocurre la



vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) se produzcan sus efectos (artículos 86 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991);[14]

(ii) El *factor subjetivo*, aplicable a las acciones de tutela interpuestas en contra de (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado en primera instancia a los jueces del circuito (artículo 37 del Decreto 2591 de 1991), y de (b) los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución le corresponde al Tribunal para la Paz (artículo 8° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017); y

(iii) El *factor funcional*, el cual debe ser verificado al momento de asumir el conocimiento de una impugnación de un fallo de tutela, pues de ella únicamente pueden conocer las autoridades judiciales que ostentan la condición de "*superior jerárquico correspondiente*" del *a quo* (artículo 32 del Decreto 2591 de 1991).

En este orden de ideas, la aplicación o interpretación de las reglas de reparto no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente, ni **mucho menos a declarar la nulidad de lo actuado por falta de competencia**. En lugar de ello, el juez debe tramitar la acción o decidir la impugnación, según el asunto puesto a su conocimiento.

3. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

De acuerdo con lo reseñado, se determinará: *i)* si se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para reclamar el amparo del derecho fundamental al debido proceso y publicidad y de encontrarse procedente, establecer *ii)* si la entidad accionada vulnera los derechos fundamentales reclamados por el ciudadano HELCIAS JOSE AYALA MOSQUERA, por presuntamente no ejecutar el procedimiento legal en lo atinente al trámite de elección del director general de la Corporación Autónoma Sostenible para el desarrollo del Chocó – CODECHOCO 2024-2027, conforme a lo establecido en el Acuerdo N°009 del 21 de julio de 2023 y los Estatutos de la entidad.

4. CONSIDERACIONES

a). Procedibilidad de la acción de tutela

La tutela es el mecanismo instituido para la protección inmediata de derechos fundamentales constitucionales cuando por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en este último evento en los casos que determina la ley, resultan vulnerados o amenazados sin que exista otro medio de defensa judicial o, aun existiendo, si la tutela es utilizada como medio transitorio de inmediata aplicación para evitar un perjuicio irremediable.

b). De los principios de subsidiariedad e inmediatez

Respecto al principio de subsidiariedad, en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional ha dejado claro que el amparo constitucional consagrado en el artículo 86 procederá cuando no exista otro medio judicial que permita garantizar los derechos fundamentales que se impetran, o que, existiendo otro medio, este no resulte eficaz e idóneo a efectos de garantizar esos mismos derechos fundamentales, materia de discusión, caso en el cual se



utilizará como mecanismo transitorio. Es así como en la Sentencia T 061 del 7 de febrero de 2013 dijo que:

"(...) El principio de subsidiaridad está consagrado en el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución, que establece que "[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En este orden de ideas, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten más eficaces para la protección reclamada, se debe recurrir a ellos antes de pretender el amparo por vía de tutela. Con dicha regla el constituyente buscó que esta acción no desplace los mecanismos específicos de defensa previstos en la correspondiente regulación común.

Por tanto, cuando una persona acude a la administración de justicia en aras de buscar la protección de sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico para el caso específico. Esto porque la tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales o que permita adoptar decisiones paralelas a las del funcionario que está conociendo de un determinado asunto radicado bajo su competencia.

En consecuencia, ha entendido esta Corporación que "(...) de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales, sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo."

No obstante, aun existiendo un mecanismo ordinario de protección de los derechos del afectado, la tutela procederá si en el caso concreto se acredita (i) que aquél no es idóneo o (ii) que siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela.

El primer evento se presenta cuando el medio judicial previsto para resolver la respectiva controversia no resulta idóneo ni eficaz, debido a que, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución pronta, por lo que la normativa admite que la acción de tutela proceda excepcionalmente. El requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal.



La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado. Esto significa que un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado.

En relación con el segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, debido a que existe un medio judicial ordinario, es preciso demostrar que la intervención del juez constitucional es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Tal perjuicio irremediable se caracteriza:

*"(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque **las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes**; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad."* (Negrillas fuera de texto original).

En este sentido, la Corte Constitucional ha considerado que "(...) *dada su naturaleza cautelar, la acción de amparo debe ser interpuesta en un plazo razonable dentro del cual se presume la afectación del derecho fundamental de manera palpable e inminente*".¹ En ese sentido se pronunció en el marco del mencionado análisis de constitucionalidad del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991:

*"La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la **subsidiariedad** y la **inmediatez**: (...) la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.² Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.*

*En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones **de hecho** creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto*

¹ Sentencia T-828 de 2011.

² Sentencia T-433 de 1992.



de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, (...) el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental". (Negrilla en el texto original).

c. De la acción de tutela contra actos o actuaciones administrativos.

Ahora bien, sobre la procedencia de la acción de tutela frente a actos administrativos, en Sentencia T-051/16 la Corte Constitucional expuso:

"...las razones que motivan la procedencia de la acción de tutela, a pesar de que, en principio, no se cumpla con el requisito de inmediatez, deben ser probados sumariamente o al menos manifestados en la demanda, ya que es la accionante quien conoce las razones que le impidieron acudir antes al amparo constitucional y, pese a que ya hubiere transcurrido un término considerable desde la ocurrencia de los hechos, requiere una protección judicial urgente.

Por otra parte, cuando una tutela se presenta porque el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, se considera pertinente, de cara al requisito de inmediatez, tener en cuenta (i) la fecha en que se profirió el acto administrativo, (ii) la fecha en que se tuvo conocimiento del mismo y (iii) las actuaciones desplegadas por la parte actora desde ese momento. (Negrilla y resaltado intencional).

Finalmente, de lo anterior se desprende que, con el requisito de inmediatez, se busca evitar que la acción de tutela instaurada contra actos administrativos, sea empleada para subsanar la negligencia en que incurrieran los administrados para la protección de sus derechos. Por otro lado, se constituye como una garantía de la seguridad jurídica que se deriva de los actos administrativos, por medio de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. (Resaltado intencional).

d). CASO CONCRETO

En el asunto bajo estudio, se tiene que el ciudadano HELCIAS JOSE AYALA MOSQUERA, en su calidad de aspirante al cargo de director general para la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó – CODECHOCO para el periodo 2024-2027, pretende a través de este mecanismo constitucional, se convoque nuevamente a elección o en su defecto se modifique el cronograma ajustando las fechas y teniendo en cuenta los términos de ley para convocar y demás, que se nuliten todas las actuaciones surtidas después de la suspensión provisional del Acuerdo; por cuanto tal como se indicó en el libelo introductorio de este proveído, el accionante considera que la parte accionada omitió en su momento la publicidad del trámite de elección, de igual forma el termino de



inscripción conforme lo establecido en el Acuerdo y los estatutos de la entidad, no se cumplió de manera literal, lo que considera una desventaja frente al actual director por cuanto también es participante.

Menciona el accionante que en ocasión a una acción de tutela instaurada por uno de los participantes, a través de Auto de fecha 23 de octubre de 2023 se ordenó la suspensión del proceso de elección, y el Consejo directivo de la corporación no se pronunció sobre la modificación del cronograma para fijar nueva fecha, que el fallo de tutela fue proferido el 3 de noviembre de 2023 donde se declaró improcedente la acción de tutela por existir otro medio de defensa; indica que sin encontrarse en firme dicho fallo se convocaron a sesiones extraordinarias, por lo que considera se cometió una falta legal a los estatutos, argumentando que no procede la solicitud de convocatoria a sesión extraordinaria por parte del director general de la Corporación, ya que el actual director se encuentra impedido por ostentar la calidad de aspirante al cargo de director general, reelección, manifiesta que, para la citación a la sesión extraordinaria del Consejo Directivo, no se tuvo en cuenta que el fallo no se encontraba ejecutoriado.

Por su parte el Ministerio del Medio Ambiente al presentar el escrito refiriéndose a los hechos y pretensiones del presente amparo constitucional solicita se reconozca como tercero con interés en la acción de tutela, toda vez que hace parte del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Chocó-CODECHOCO.

Solicita que se protejan los derechos fundamentales alegados por el accionante en relación con la vulneración al debido proceso y al principio de publicidad dentro de la elección del director General de la Corporación Autónoma Regional -CODECHOCO 2024-2027; Solicita se suspenda el acto administrativo de elección del director general de la Corporación Autónoma Regional -CODECHOCO, contenido en el Acuerdo N°012 del 14 de noviembre de 2023, por medio del cual se designa director general de la corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó-CODECHOCO para el periodo institucional del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2027, por perjuicio irremediable que está generando en dicha elección y por violación a los derechos fundamentales al debido proceso, publicidad y transparencia.

Lo anterior fundamentado en que el 25 de octubre de 2023 se encontraba agendado la elección del director de la entidad accionada, lo cual fue suspendido ante medida provisional decretada por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Quibdó, precisa que, sin tener en cuenta dicha medida de suspensión convocaron a sesiones extraordinarias para el 8 de noviembre y el del 7 del mismo mes, emiten comunicación al Ministerio señalando el levantamiento de la medida de suspensión y la continuidad del proceso de elección; manifiestan además que se instauró otra acción de tutela el 8 de noviembre por otro participante a la elección, fecha en la que por parte del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Quibdó se decretó la medida provisional de suspensión del proceso de elección del director general de la entidad, y el 14 de noviembre el Juzgado declaró no amparar los derechos fundamentales al Debido proceso y derecho a elegir del accionante por tratarse de un hecho superado de acuerdo con las razones expuestas en la



providencia; Afirman que, el mismo día se informó por parte de la secretaria del Consejo Directivo a través de correo electrónico que la sesión para llevar a cabo la elección del Director General periodo 2024-2027, se llevaría a cabo el 14 de noviembre a las 9:30 am en la sala de juntas de CODECHOCO.

Afirma que se omitió las observaciones realizadas por la viceministra ante las irregularidades e lo dispuesto en el Acuerdo 009 de 2023 y los Estatutos en relación a la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias.

La parte accionada aduce conforme a los hechos y pretensiones, que en el trámite de elección no se ha cometido ningún tipo de irregularidad, reconociendo que existió un error involuntario, se hizo una nueva publicación del Acuerdo con el cronograma anexo, lo que ocurrió antes del inicio del proceso de elección, lo que permitió que el accionante pudiera inscribirse para hacer parte de los aspirantes del cargo.

Mencionan que con respecto a la sesión extraordinaria de Consejo Directivo que se citó para el 8 de noviembre de 2023 los miembros del Consejo Directivo consideraron que una vez emitido lo pronunciamientos de fondo de las acciones de tutela dar continuidad inmediata a las etapas que faltan por realizar en el marco de dicho proceso eleccionario.

Concluyen manifestando que ante la afirmación del accionante referida a que se cumplió con la publicación del Acuerdo de reglamentación del proceso de elección de Director General de CODECHOCO- periodo 2024-2027, se debe colegir que se está ante una carencia actual de objeto de la acción de tutela, por lo que se debe despache desfavorable las pretensiones de la misma.

Por lo manifestado incoan como petición que se decrete la improcedencia de la acción de la acción de tutela impetrada o en su defecto se deniegue las suplicas de la misma.

Ahora bien, frente a lo anterior, de cara a las pretensiones y conforme al problema jurídico planteado, en primer lugar, lo que el Despacho debe determinar es la procedencia de la acción de tutela para nulitar o dejar sin efectos actos administrativos, como el que nos ocupa, y para ello se requiere, además de la demostración de una real trasgresión del derecho fundamental reclamado, la acreditación de tres factores específicos, a saber: **i) el requisito de inmediatez; ii) el presupuesto de subsidiariedad** por existencia de otro mecanismo idóneo y eficaz para proteger el derecho discutido, como lo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en sede contencioso administrativa; sin que pueda alegarse la propia incuria en el evento de que el acto administrativo discutido hubiere caducado; y **iii) la confluencia de un perjuicio irremediable**, a través del desarrollo y acreditación en el trámite procesal de los elementos básicos de estructuración del concepto, como son la urgencia, inminencia, gravedad e impostergabilidad.

Inmediatez

Analizando el primero de los requerimientos, el Despacho no tiene reparos al respecto dado que la resolución objeto de inconformidad fue expedida **el 21 de julio de 2023**, el trámite publicado a finales del mes de septiembre y la acción de tutela se interpone el **8 de noviembre de 2023**, habiendo transcurrido entre uno y otro evento aproximadamente dos meses y unos días, término que no se puede considerar desproporcionado.



Por lo anterior estima el Juzgado que la primera exigencia en orden a verificar la procedencia de la acción de amparo está acreditada.

Subsidiariedad:

En lo tocante con el requisito de subsidiariedad, es necesario recordar que la tutela, por norma general, no procede contra actos o actuaciones administrativas sin haber agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa al alcance de la persona afectada en la vía administrativa, toda vez que el mecanismo constitucional aquí analizado, no puede constituirse en una alternativa judicial directa para controvertir las decisiones administrativas, salvo que se explique desde la existencia del perjuicio irremediable.

Así las cosas, contra los actos o actuaciones administrativas solo procede de manera excepcionalísima el análisis de fondo por parte del Juez de tutela, toda vez que contra éstos existe un procedimiento especial, de rango constitucional, enmarcado en las acciones contenciosas administrativas. En relación a lo anterior, la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T 051 de 2016, señaló:

"Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. *No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección "cierta, efectiva y concreta del derecho", al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo³." (Subrayado por fuera del texto).*

En aras de verificar si en el presente asunto se cumple con este requisito de subsidiariedad, es preciso indicar, de entrada, que la pretensión del accionante consiste en que se convoque nuevamente a elección o en su defecto se modifique el cronograma ajustando las fechas y teniendo en cuenta los términos de ley para convocar y demás, y que se nuliten todas las actuaciones surtidas después de la suspensión provisional del Acuerdo; dicho en otros términos que se decrete la nulidad de una decisión del Consejo Directivo de la entidad accionada, decisión que tiene la connotación de acto administrativo, surtido dentro de un trámite ya finalizado, puesto que la elección para designar el director general de la Corporación Autónoma Regional Sostenible para el Desarrollo del Chocó CODECHOCO, se llevó a cabo el 14 de noviembre de 2023, fecha en la que se encontraba en curso el trámite de este amparo constitucional

Así las cosas al encontrarse concluido dicho trámite, el accionante cuenta con la posibilidad de:

- Acudir a la acción de revocatoria directa, de conformidad con el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.
- O acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de 4 meses siguientes a la ejecutoria



de la decisión, conforme al artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, término que aún se encuentra vigente.

Es evidente conforme lo anterior, que el accionante, cuenta con un medio judicial, para ejercer su derecho de defensa y contradicción contra el acto administrativo emitido por la Gobernación de Antioquia, medio que es idóneo, adecuado y ha sido especialmente diseñado para garantizar y proteger los derechos fundamentales que podrían verse vulnerados o amenazados por manifestaciones de voluntad de la administración, para desatar el debate aquí planteado, que no es otro que declarar la nulidad de un acto administrativo que según lo esbozado en esta acción, el actor estima contrario a las normas que regulan la materia de prescripción de impuesto vehicular, situación que no puede ser debatida en un trámite sumario como éste, pues es una discusión de orden eminentemente legal.

Al respecto ha sido ampliamente aclarado por la jurisprudencia constitucional que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para discutir la legalidad de un acto administrativo, como lo pretende el actor, quien acude a la administración a solicitar se decrete la prescripción de unos impuestos que son objeto de cobro coactivo y ante la negativa de la Administración Departamental acude directamente a la acción de tutela, siendo lo propio iniciar el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción Contencioso Administrativa

Como se señaló en precedencia, una de las excepciones, para la procedencia de la tutela contra actos administrativos, se presenta cuando el mecanismo judicial alternativo no resulta eficaz para la protección de derechos, frente a ello La Corte ha precisado esta regla manifestando que:

“La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral, en este caso, es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo eficaz e idóneo de protección de los derechos fundamentales³”

Es claro que en el presente asunto el medio ordinario para la protección del derecho reclamado resulta eficaz e integral, incluso el accionante puede solicitar que desde la admisión de la demanda se decreten medidas provisionales como la suspensión de la ejecución del acto administrativo y a ello hay lugar,

La otra excepción planteada se refiere a los casos en que el accionante logra demostrar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, lo que tampoco se acredita en este caso, no se advierte una situación que amerite la intervención inminente del juez constitucional para evitar la configuración de una consecuencia irremediable o irreparable, que obligara a obrar de cara a los artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991, por el contrario se trata de

³ T-033 de 2002.



una aspiración a un cargo ofertando, en el que el interesado en este caso el accionante, considera irregularidades sustanciales para la elección del director general de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, por no ajustarse al ordenamiento legal, que en principio, una vez presentó la acción de tutela no había convocado nueva fecha por parte de la entidad accionada para la elección, tal como lo precisó en los hechos, consecuente con esto al presentar el informe el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible actuando en calidad de coadyuvancia invoca pretensiones diferentes a las del accionante en atención a que la elección ya referida se ejecutó el 14 de noviembre de los cursantes.

Conforme a lo anterior, el despacho manifiesta que en atención a la figura de la coadyuvancia:

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la coadyuvancia tiene las siguientes reglas: (i) la participación del coadyuvante debe estar acorde con las posiciones y pretensiones presentadas por el accionante o el accionado en el trámite de tutela, es decir, no puede formular pretensiones propias de amparo a sus derechos fundamentales; (ii) la coadyuvancia puede ser llevada a cabo hasta antes de que se expida la sentencia que finalice el proceso de tutela, es decir, hasta antes de la sentencia de única, de segunda instancia o de revisión ante la Corte Constitucional, según sea el caso.

Así las cosas este despacho reconoce al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible como tercero con interés la presente acción de tutela.

Frente a los informes rendidos por las partes el despacho, a través de secretaria pudo verificar la existencia del trámite procesal de las acciones de tutela enunciadas, mediante el aplicativo tyba, las cuales se profirieron por los juzgados Segundo Laboral del Circuito de Quibdó y Segundo Penal Del Circuito de Quibdó en su respectivo orden de fechas.

A todas luces considera esta Judicatura que no se acredita el requisito de **subsidiariedad** que se exige para la procedencia de la acción de tutela, en los términos que se han dejado indicados en la jurisprudencia citada en acápites anteriores, pues en el escrito tutelar no se exponen, ni se acreditan con pruebas, motivos siquiera sumarios para estimar que el medio de defensa judicial de que dispone en la actualidad no sea idóneo, eficiente y eficaz para la defensa de sus derechos o que aun siéndolo, se encuentre ante la posible ocurrencia de un peligro irremediable.

No se puede perder de vista que la tutela, no es una herramienta jurídica paralela a los demás instrumentos incorporados por la norma sustancial para hacer efectivos los derechos, y por su carácter residual, no puede tornarse en desconocimiento del sistema judicial operante en el país, para soslayar la existencia de los demás mecanismos procesales, ordinarios o especiales, como bien lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, la acción de amparo no está concebida para sustituir a los jueces naturales, ni como un mecanismo supletorio o alternativo de los procedimientos ordinarios.

Por lo anterior puede afirmarse que no se presenta ninguna de las situaciones que desvirtúan la subsidiariedad de la acción de tutela en relación de los asuntos cuya competencia fue asignada a la jurisdicción contenciosa administrativa, y en consecuencia se declarará improcedente la acción de tutela invocada por HELCIAS JOSE AYALA



MOSQUERA contra la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO- CODECHOCO

5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTIAS DE QUIBDO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo constitucional solicitado por **HELCIAS JOSE AYALA MOSQUERA** identificado con cédula de ciudadanía N° 11.798.961 contra la **CORPORACION AUTOMOA REGIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL CHOCO**, de conformidad con los razonamientos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes en los términos indicados por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, con la advertencia que contra este procede la impugnación, la cual deberá intentarse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

TERCERO: De no ser impugnado, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión y de no ser revisado se ordena su archivo.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SHARA EVA CÓRDOBA APONZÀ

La Juez,