

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: Doctor **RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil diez (2010)

Radicación núm.: 11001 0324 000 **2007 00039 00**

Actor: **NESTOR CORDOBA CAMACHO**

La Sala decide, en única instancia, la demanda que en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo ha sido interpuesta para que se declare la nulidad de un decreto expedido por el Gobierno Nacional.

I.- LA DEMANDA

El ciudadano **NESTOR CORDOBA CAMACHO**, en ejercicio de la acción pública de nulidad prevista en el artículo 84 del C. C. A., solicita a la Sala que en proceso de única instancia, acceda a la siguiente

1. Pretensión

Declarar la nulidad con todos sus efectos del Decreto 2248 de 22 de diciembre de 1995, *“Por el cual se subroga el Decreto 1371 de 1994,*

se establecen los parámetros para el registro de Organizaciones de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones.”, que a la letra dicen:

“DECRETO 2248 DE 1995
(diciembre 22)

(Decreto derogado por el artículo 32 del Decreto 3770 de 2008)

MINISTERIO DEL INTERIOR

Por el cual se subroga el Decreto 1371 de 1994, se establecen los parámetros para el registro de Organizaciones de las Comunidades Negras y se dictan otras disposiciones,

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial
las que le confiere los Artículos 189 numeral 11 de la Constitución
Política y 45 de la Ley 70 de 1993,

DECRETA:
CAPITULO I.

DE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL

ARTICULO 1o. CONFORMACION. *La comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras previstas en el Artículo 45 de la Ley 70 de 1993, adscrita al Ministerio del Interior, se integrará de la siguiente manera:*

El Viceministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.

El Viceministro del Medio Ambiente o su delegado.

El Viceministro de Educación o su delegado.

El Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural Campesino o su delegado.

El Viceministro de Minas y Energía o su delegado.

El Subdirector del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

El Gerente del Instituto Nacional de la Reforma Agraria INCORA o su delegado.

El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o su delegado.

El Director del Instituto Colombiano de Antropología o su delegado.

El Director de la Red de Solidaridad o su delegado.

El Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior o su delegado.

El Director del Plan Pacífico o su delegado.

Dos (2) representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las Comunidades Negras, de conformidad con el Artículo 66 de la Ley 70 de 1993.

Cuatro (4) representantes de las Comunidades Negras por la Costa Atlántica.

Cinco (5) representantes de las Comunidades Negras por el Departamento del Chocó.

Tres (3) representantes de las Comunidades Negras por el Departamento del Valle.

Tres (3) representantes de las Comunidades Negras por el Departamento del Cauca.

Tres (3) representantes de las Comunidades Negras por el Departamento de Nariño.

Dos (2) representantes de las Comunidades Negras por el Departamento de Antioquia.

Un (1) representante de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Un (1) representante por el Departamento de Risaralda.

Un (1) representante de las Comunidades Negras por cada uno de los Departamentos distintos a los mencionados que constituyan Comisiones Consultivas Departamentales de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del presente Decreto.

Dos (2) representantes de las Comunidades Negras por el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

PARAGRAFO 1o. La Comisión consultiva de Alto Nivel podrá invitar a sus sesiones a los servidores públicos de orden nacional y a las demás personas que considere puedan contribuir al adecuado desarrollo de sus funciones.

PARAGRAFO 1o. Transitorio. El periodo de las personas que a la fecha de vigencia de este decreto hagan parte de la Comisión de Alto Nivel, elegidas por las comisiones de base de las comunidades negras, vencerá el treinta y uno (31) de diciembre de 1996.

PARAGRAFO 2o. Transitorio. Amplíase la Comisión Consultiva de Alto Nivel con las siguientes personas: Rosalba Castillo, Mauricio Campo Ríos, Deyanira Peña, Arnaldo Bioho, Ruby Quiñonez, Manuel Ignacio Moreno, Jair Valencia, Walter Balanta y Pedro Ferrán.

ARTICULO 2o. La elección de los representantes de las comunidades negras para el siguiente periodo se hará en sesión pública convocada y presidida por el gobernador del respectivo departamento, previa

divulgación en un medio de amplia circulación regional con un mes antes de la elección.

ARTICULO 3o. A partir del primero (1o.) de enero de 1997 los representantes de las comunidades negras ante la Comisión consultiva de Alto Nivel tendrán un periodo de duración de tres (3) años.

ARTICULO 4o. REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL. Los representantes designados por las organizaciones de base de las Comunidades Negras ante las Comisiones Consultivas Departamentales y Regionales, designarán entre sus miembros y para periodos de tres (3) años los representantes de las mismas comunidades ante la Comisión consultiva de Alto Nivel.

Las Secretarías Técnicas de las Comisiones Consultivas, Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá comunicarán al Ministerio del Interior las designaciones de los representantes de las comunidades negras ante la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para los efectos de su integración.

ARTICULO 5o. FUNCIONES DE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL. La Comisión Consultiva de Alto Nivel tendrá las siguientes funciones:

- 1.- Servir de instancia de diálogo entre las comunidades negras y el Gobierno Nacional.*
- 2.- Constituirse en mecanismo de difusión de la información oficial hacia las comunidades negras y de interlocución con niveles directivos del orden nacional.*
- 3.- Promover, impulsar, hacer seguimiento y evaluación a las normas que desarrollan los derechos de las comunidades negras.*
- 4.- Contribuir a la solución de los problemas de tierras que afectan a las comunidades negras de todo el país e impulsar los programas de titulación colectiva que se adelanten a favor de estas comunidades.*
- 5.- Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades y entidades nacionales y territoriales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales de las comunidades negras.*
- 6.- Buscar consensos y acuerdos entre las comunidades negras y el Estado dentro del marco de la democracia participativa y sin detrimento de la autonomía de la administración pública y de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana.*
- 7.- Servir de espacio para el debate de los proyectos de decretos reglamentarios de la Ley 70 de 1993, antes de que los mismos sean sometidos a la consideración del Gobierno Nacional. A ese efecto la*

Comisión deberá promover la difusión y consulta de tales proyectos con las organizaciones de base de las comunidades negras.

ARTICULO 6o. FUNCIONAMIENTO. La Comisión Consultiva de Alto Nivel se dará su propio reglamento interno, en el cual regulará su funcionamiento, las sesiones ordinarias y extraordinarias y el procedimiento para su convocación.

ARTICULO 7o. SECRETARIA TECNICA. La Secretaría Técnica de la Comisión Consultiva de Alto Nivel será ejercida por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

CAPITULO II.
DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES,
DEPARTAMENTALES Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE
BOGOTA

ARTICULO 8o. CONFORMACION. Las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá, estarán conformadas por un número no superior a treinta (30) representantes designados por las organizaciones de base de la respectiva región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá según el caso. Para ello, podrán observarse criterios de subregionalización, zonificación, municipalización, cuencas, agremiación o localidades, de tal forma que se adecuen a las dinámicas particulares.

PARAGRAFO 1o. Las Comisiones Consultivas no podrán estar integradas por más de un representante por organización.

ARTICULO 4o. REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL. Los representantes designados por las organizaciones de base de las Comunidades Negras ante las Comisiones Consultivas Departamentales y Regionales, designarán entre sus miembros y para periodos de tres (3) años los representantes de las mismas comunidades ante la Comisión consultiva de Alto Nivel.

ARTICULO 8o. CONFORMACION. Las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá, estarán conformadas por un número no superior a treinta (30) representantes designados por las organizaciones de base de la respectiva región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá según el caso. Para ello, podrán observarse criterios de subregionalización, zonificación, municipalización, cuencas, agremiación o localidades, de tal forma que se adecuen a las dinámicas particulares.

PARAGRAFO 1o. Las Comisiones Consultivas no podrán estar integradas por más de un representante por organización.

ARTICULO 9o. En cada región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá en donde existan organizaciones de base que representen a las comunidades negras se conformará una comisión Consultiva, integrada de la siguiente manera:

El Gobernador del respectivo departamento o el Secretario de Gobierno, quien la presidirá.

Un representante de los alcaldes de los municipios con presencia de Comunidades Negras del respectivo departamento, escogido por la Federación Colombiana de Municipios.

*Un representante de los rectores de las universidades públicas.
El Gerente Regional del Incora.*

El Director de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Un representante del Corpes regional respectivo.

El Delegado departamental o coordinador zonal de la Red Nacional de Solidaridad.

Un Delegado del director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Los delegados por las organizaciones de base de conformidad con el Artículo 8o. del presente Decreto Los cuales tendrán un periodo de tres (3) años contados a partir del primero (1o.) de enero de 1997.

PARAGRAFO 1o. La Comisiones Consultivas Regionales se integrarán de la misma forma que las Departamentales y a ellas concurrirán los delegados de los respectivos Departamentos.

PARAGRAFO 2o. La Comisión consultiva Distrital de Santafé de Bogotá, se conformará en su caso, por el Alcalde Mayor, quien la presidirá; un (1) representante de los alcaldes locales; el Director de la Car; el delegado de la Red Nacional de Solidaridad; el director del Departamento Administrativo de Bienestar Social; el director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Recreación y Deportes; el director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente y el director del Instituto Distrital de Desarrollo Urbano; el Director de la Caja de Vivienda Popular y el Director del Departamento Administrativo de Acción Comunal.

PARAGRAFO 3o. Las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá podrán invitar a sus sesiones a los servidores públicos y a las demás personas que consideren pueden contribuir para el adecuado desarrollo de sus funciones.

ARTICULO 10. FUNCIONES. Las Comisiones Consultivas, Regionales, Departamentales y la del Distrito Capital, constituirán escenarios de diálogo y búsqueda de soluciones a los problemas y conflictos que se presenten en su respectiva circunscripción territorial, que afecten a las comunidades negras, así como convertirse en instancia de apoyo en la divulgación y aplicación de los avances de la Ley 70/93, todo ello dentro del marco y sin detrimento de la autonomía de la administración pública y de utilización de los mecanismos de participación ciudadana.

Constituirán así mismo, espacios de interlocución entre las instancias territoriales y nacionales para transmitir a estas últimas, a través de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, los asuntos regionales que sean de competencia de la Nación y que requieran su atención.

ARTICULO 11. FUNCIONAMIENTO. Cada Comisión Consultiva, establecerá su reglamento interno, en el cual determinará sus reglas de funcionamiento.

ARTICULO 12. SECRETARIA TECNICA. <Subrogado por el artículo 1 del Decreto 2344 de 1996.> Secretarías Técnicas de las Comisiones Consultivas de Comunidades Negras. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto las Secretarías Técnicas de las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y la Distrital de Santa Fe de Bogotá, serán ejercidas por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior, quien para tales efectos tramitará los Convenios de Cooperación interinstitucional con las instancias departamentales o regionales encargadas de la atención a comunidades negras o grupos étnicos.

CAPITULO III. DEL REGISTRO DE ORGANIZACIONES DE BASE DE LAS COMUNIDADES NEGRAS

ARTICULO 13. INSCRIPCION. Las Secretarías Técnicas de cada una de las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y la Distrital de Santafé de Bogotá, llevarán un registro de las organizaciones. Sólo podrán inscribirse en él, las organizaciones de base de las Comunidades Negras constituidas por miembros de las mismas que:

a). *Reivindiquen y promuevan los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, la participación y toma de decisiones autónomas de las Comunidades Negras o Afrocolombianas desde la perspectiva étnica, dentro del marco de la diversidad etnocultural que caracteriza al país;*

b). *Tenga más de un año de haberse conformado como tales.*

ARTICULO 14. Para inscribirse en el Registro Unico de Organizaciones de Comunidades Negras en las Comisiones Consultivas, se requiere presentar solicitud de admisión por escrito ante la Secretaría Técnica respectiva la cual deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

a). *Formulario único de registro el cual será suministrado por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.*

b). *Certificado de existencia y representación legal o copia del acta de constitución de la Organización, indicando la fecha de constitución.*

c). *Nombres y firmas de los asociados que integren la organización en número mínimo de (15).*

d). *Copia de los estatutos de la organización.*

e). *Estructura interna y procedimientos para la elección de sus representantes, y la toma de decisiones.*

f). *Nombres de sus voceros o representantes elegidos democráticamente.*

g). *Plan de actividades anual.*

h). *Dirección para correspondencia.*

ARTICULO 15. La Secretaría Técnica respectiva verificará la documentación presentada y de encontrarla conforme a los requerimientos la enviará a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior quien procederá a realizar la inscripción en el registro único nacional.

PARAGRAFO 1o. Si la solicitud de inscripción fuere denegada los interesados podrán recurrir a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para que esta tome la decisión correspondiente de conformidad con el reglamento interno.

PARAGRAFO 2o. Para efectos de la inscripción ninguna persona podrá hacer parte de más de una organización.

CAPITULO IV.

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 16. CARACTER Y DOMICILIO DE LAS COMISIONES. La Comisión Consultiva de Alto Nivel, las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá tendrán carácter permanente y su domicilio será el que determine su reglamento interno.

ARTICULO 17. DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES. Dos o más departamentos donde existan organizaciones de base de comunidades negras, podrán constituirse en comisión consultiva regional, siempre y cuando no existan Consultivas Departamentales.

ARTICULO 18. Las sesiones de las Comisiones Consultivas Regionales se rotarán entre los departamentos que las integran de conformidad con su reglamento interno.

ARTICULO 19. El registro de organizaciones de comunidades negras formará parte del registro único de organizaciones de conformidad con las disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

ARTICULO 20. Para los efectos del presente decreto se entiende por:

1.- Organizaciones de Base. Son asociaciones integradas por personas de la Comunidad Negra, que actúan a nivel local, reivindicando y promoviendo los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales y la participación y toma de decisiones autónomas de este grupo étnico.

ARTICULO 21. Para todos los efectos que se requiera la nominación, designación o elección de representantes de las Comunidades Negras, para acceder a espacios institucionales derivados de la Ley 70 de 1993, se deberá informar a los delegados de la Comunidad Negra ante la respectiva Comisión Consultiva en su espacio autónomo, Nacional, Regional, Departamental o Distrital para que proceda a la nominación, designación o elección la cual en todo caso deberá contar con el aval de por lo menos la mitad más uno de los representantes de las Comunidades Negras inscritos en las respectiva Secretaría Técnica.

PARAGRAFO. La anterior disposición no es aplicable en los casos que exista procedimiento especial.

Artículo Único Transitorio. Las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá se adecuarán al presente Decreto en un término no superior a 60 días a partir de la fecha de la expedición y sus periodos corresponderán al de la Consultiva de Alto Nivel.

ARTICULO 22. El presente Decreto rige a partir de la fecha, subroga al Decreto 1371 de 1994 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

2.- Hechos de la demanda

En este capítulo, el actor se refiere a los antecedentes jurídicos inmediatos del decreto acusado y expone diversos comentarios y calificativos en contra de la legalidad de sus disposiciones e incluso de la titulación de su objeto o acápite donde éste se indica, así como contra el Gobierno Nacional, a quien le atribuye “desfachatez” en la adopción de su contenido, que califica de “vergüenza” para “embaucar al Pueblo Negro” (folio 121), sin que hubiere separado este capítulo del correspondiente a la indicación de las normas violadas y concepto de violación, de suerte que mezcla aspectos fácticos con impugnaciones jurídicas, lo cual hace que la Sala tenga que interpretar la demanda y, en el numeral siguiente, extractar lo que corresponda a las normas violadas y al concepto de la violación.

3 - Normas violadas y concepto de la violación

La Sala encuentra que el actor aduce que el decreto acusado viola el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 por razones que Sala, para facilitar su comprensión y análisis, resume así:

- El artículo 45 de la Ley 70 de 1993 no ordena conformar organizaciones de base de comunidades negras, ya que esas comunidades se constituyen en consejo comunitario y no en organizaciones de base, como lo dice el Decreto.

- El artículo 4º de dicho decreto es contrario a los artículos 2º, numeral 5, y 46 de la Ley 70 de 1993 porque contrariando lo dispuesto en éstos le quitó a las comunidades negras, hoy consejos comunitarios, sus derechos y se los entregó a unas organizaciones de base, que nada tienen que ver con esto, con lo cual excluye a las verdaderas comunidades negras.

- El artículo 8 del decreto enjuiciado contraría el artículo 46 de la Ley 70 de 1993, por que no solo cambia las comunidades negras por las organizaciones de base, sino que utiliza figuras que corresponden a otras formas de organización territorial, como la de “localidad”, que corresponde a la organización del Distrito Capital, al tiempo que le quitó el contexto especial a esas comunidades y le dio un contexto general, sin importar que los sitios donde habitan personas de piel negra sean urbanos o rurales, infringiendo así el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993.

- El inciso primero y el punto 9 del artículo 9º, así como el artículo 13 ibídem, atropella el artículo 5º de la citada ley, porque las comunidades negras de que trata se constituyen en Consejos Comunitarios y éstos son los que eligen de su seno a su representante legal en cuanto persona jurídica, y el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 nada tienen que ver con organizaciones de base de comunidades negras, ni con el registro de esas organizaciones, además de que el primero no establece que deba aplicarse en todo el territorio nacional de manera general, sino única y exclusivamente en las zonas rurales baldías y ribereñas que habrá de demarcar la ley, y así lo ha precisado la Ley 70 de 1993 (artículos 1º, 2, 45, 46, 60)

Por lo demás, se refiere y comenta apartes de la sentencia de 11 de marzo de 2004, expediente 2003 00083, expedida por esta Sala, de la que dice que incurrió en un craso error que desembocó en la desestimación de las pretensiones del actor, al darle una pésima interpretación al párrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, según explicaciones que da al respecto (folio 128).

Cita los conceptos 1288 de 10 de agosto de 2000 y 1755 de 28 de junio de 2006, ambos de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, así como la sentencia C-509 de 14 de julio de 1999 en relación con la potestad reglamentaria.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Al proceso fue vinculado, en nombre de la Nación, el Ministerio del Interior y de Justicia, cuyo apoderado, en escrito de contestación de la demanda, pone de presente que existe un pronunciamiento previo de esta Sección, cuyo fundamento principal y cargos de impugnación coinciden con los expuestos en esta oportunidad, por lo cual deberá estarse resuelto a lo dispuesto en dicha sentencia, de 11 de marzo de 2004, donde se resolvió demanda de nulidad presentada por el señor HOOVERT CARABALI PLAYONERO contra el decreto enjuiciado.

Seguidamente reproduce en extenso las consideraciones de esa sentencia, de la que toma entre otras, la de que la inclusión de representantes de Risaralda y Distrito Capital a la Comisión Consultiva de alto nivel, a que hace referencia el artículo 55 Transitorio de la Constitución Política, se basó en que el párrafo primero de dicho artículo amplía el concepto suministrado a otras zonas del país, siempre y cuando presenten similares condiciones y se les haya dado concepto favorable de la parte de la Comisión de Alto Nivel de Comunidades Negras.

Finalmente solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes se pronunciaron así:

1.- El Ministerio del Interior y de Justicia manifiesta que reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y procede retomar lo dicho por esta sección en la sentencia de 11 de marzo de 2004, atrás reseñada.

2.- El actor sostiene que la cauda probatoria no deja duda de que el decreto impugnado debe ser anulado por ser violatorio de los artículos 176 y 55 transitorio de la Constitución Política, y de las leyes 70 de 1993 y 649 de 2001, porque tratándose de derechos especiales, los convierte en ambiguamente generales para todos los negros existentes en Colombia, y desconoce que no existe otra forma organizativa para la comunidades negras que los consejos comunitarios, tal como los definen dichas normas.

Ello permite que personas que no pertenecen a esas comunidades sean postulados por esas comunidades de base a la Cámara de Representantes por la circunscripción especial, de allí que las dos curules de esa circunscripción están ocupadas actualmente por personas que constitucional y legalmente no tienen derecho a ocuparlas, por lo que en la sentencia de este proceso se debe dejar señalado el mecanismo para que las legitimadas comunidades negras asuman esos espacios o curules.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Primero Delegado ante la Corporación, apoyándose en la sentencia atrás referenciada, propone que se declare probada la excepción de cosa juzgada, ya que en ella se evaluó la legalidad del acto acusado, en razón de los mismos cargos aquí expuestos.

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- La viabilidad de la presente acción contra el decreto acusado, atendiendo su derogación.

Como atrás está anotado, el decreto objeto del sub lite, 2248 de 1995, fue derogado en su totalidad por el artículo 32 del Decreto 3770 de 2008, de modo que dejó de regir a partir de la vigencia de este último.

No obstante, es susceptible de control por esta jurisdicción en razón de que si bien dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico, preserva su presunción de legalidad por el tiempo que tuvo existencia en el mundo jurídico y pudo haber tenido aplicación y producir efectos jurídicos, según el derrotero jurisprudencial sentado por la Corporación en la sentencia S-157 de 14 de enero de 1991, con ponencia del consejero doctor Carlos Gustavo Arrieta, en la cual se cambió la tesis de la

sustracción de materia en casos de derogación de actos administrativos generales, para en su lugar considerar que la derogación de esos actos administrativos no enerva la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para su control de legalidad, bajo la justificación justamente de los efectos jurídicos que pudo haber producido o las situaciones jurídicas que se hubieren podido crear por su aplicación durante la vigencia del acto administrativo de que se trate.

Por lo tanto, la presente acción de nulidad es procedente contra el acto acusado, pese a su derogación atrás indicada.

2.- La excepción de cosa juzgada

2.1. La cosa juzgada en la jurisdicción contencioso administrativa está regulada en el artículo 175 del C.C.A., de cuyo tenor es menester traer lo pertinente a la presente acción, a saber:

*“Art. 175.- La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes.
La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero sólo en relación con la causa petendi juzgada”*

2.2. El decreto ahora acusado ciertamente fue objeto de una acción de nulidad anterior, que culminó con la sentencia de esta Sala de 11 de marzo de 2004, expediente 2003 00083 (8797), consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete. Las cuestiones o cargos planteados en la demanda, que para el caso constituyen la *causa petendi*, en los cuales la Sala centró su examen, fueron precisados así en dicha sentencia:

“El cargo central de la demanda que se estudia está relacionado con la violación por parte del Gobierno Nacional del artículo 55 Transitorio de la Constitución Política y de la Ley 70 de 1993 al haber desconocido la discriminación positiva que allí se consagraba y, en consecuencia, haber hecho extensivo a todas las personas de la raza negra los derechos especiales que el demandante consideraba reservados a la comunidad negra.

Es decir, se plantea si la norma constitucional mencionada y la Ley 70 de 1993 circunscribieron o no el concepto de etnia a los habitantes de una zona geográfica específica: la de la Cuenca del Pacífico, para concluir si el Decreto que se demanda hizo un Registro indiscriminado de comunidades negras desconociendo el ámbito que trazaron las normas citadas.”

En el examen de tales cuestiones consideró y concluyó lo siguiente:

“En el decreto demandado se integra la Comisión Consultiva de alto nivel a que hace referencia el artículo anterior en la cual se incluyeron representantes de Risaralda y Distrito Capital, que no estaban contemplados expresamente en la ley ni en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Pero, atendido el parágrafo 1 del artículo 55 transitorio la Sala encuentra que dicho texto amplía el concepto suministrado a otras zonas del país, siempre y cuando presenten similares condiciones y se les haya dado concepto favorable de parte de la Comisión de Alto Nivel de Comunidades Negras, por lo que la inclusión de zonas en los departamentos citados será contraria al ordenamiento jurídico siempre y cuando se pruebe que no reúnen las condiciones anotadas.

Como quedó establecido, el concepto de “comunidades negras” para efecto de lo reglamentado no se restringe a lo previsto en el artículo Transitorio constitucional y a la Ley 70 de 1993, pues es el mismo parágrafo 1° de la norma constitucional el que permite referenciar a otras zonas del país, siempre y cuando se cumplan los requisitos allí expresados y, por lo tanto, el argumento de que no puede ampliarse a todas las personas de color en forma indiscriminada no sirve por sí solo para declarar la inconformidad de la norma demandada con la legalidad.

Para que se pueda concluir que el Decreto 2248 de 1995 desvirtúa la filosofía plasmada en la Constitución Política y desarrollada por la Ley 70 de 1993 al ampliar el ámbito del concepto de “comunidad negra” trazado en el texto constitucional y en la Ley 70, es decir, que solo se

debió tener en cuenta el referente a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico en la expedición del Decreto demandado, resultaba menester probar que esas otras zonas no podían ser incluidas dentro del contexto de “comunidades negras” por no reunir los requisitos de que trata la norma constitucional y legal mencionadas como violadas en la demanda, aspecto éste huérfano de prueba dentro de esta actuación.

Finalmente, si bien se está incluyendo en el acto acusado representación de Risaralda y Distrito Capital, y que la parte actora no demostró que la inclusión de esas regiones estuviera contra la ley, no es menos cierto que las autoridades solo podrán otorgar beneficios y prerrogativas a las comunidades negras, siempre y cuando se cumplan los términos que marcan el artículo 55 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993.”

2.3.- En tanto lo anterior contiene la causa petendi examinada y decidida en la sentencia, comparada con la planteada en la demanda del sub lite, esto es, con los cargos que formula el actor contra el decreto acusado, se observa sin dificultad que difieren entre una y otra, pese a que hay identidad en el acto demandado y las normas que se invocan como violadas: el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993.

En efecto, por una parte, en la presente demanda se aducen razones distintas a las esgrimidas en la demanda del proceso ya fallado, según la reseña que de ellas se hace en la sentencia referenciada, y por la otra, en la del presente proceso se le hacen imputaciones a varios artículos individualizados del Decreto, al tiempo que de la Ley 70 de 1993 se invocan como violados varios artículos que no fueron objeto de consideración o aplicación en la aludida sentencia.

Es así como el ahora accionante argumenta que el artículo 45 de la Ley 70 de 1993 no ordena conformar organizaciones de base de comunidades negras, como lo dice el Decreto; que el artículo 4º de éste es contrario a los artículos 2º, numeral 5, y 46 de la Ley 70 de 1993 porque le quitó a las comunidades negras, hoy consejos comunitarios, sus derechos y se los entregó a unas organizaciones de base, que nada tienen que ver con esto; que el artículo 8 del decreto enjuiciado contraría el artículo 46 de la Ley 70 de 1993, por que cambia las comunidades negras por las organizaciones de base y utiliza figuras que corresponden a otras formas de organización territorial, como la de “localidad”, al tiempo que le quitó el contexto especial a esas comunidades y le dio un contexto general, sin importar que los sitios donde habitan personas de piel negra sean urbanos o rurales, infringiendo así el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993.

Que el inciso primero y el punto 9 del artículo 9º, así como el artículo 13 ibídem, vulnera el artículo 5º de la citada ley, porque las comunidades negras de que trata se constituyen en Consejos Comunitarios y éstos son los que eligen de su seno a su representante legal en cuanto persona jurídica, y el artículo 55 transitorio de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993 nada tienen que ver con organizaciones de base de comunidades negras, ni con el registro de esas organizaciones, además de que el primero no establece que deba aplicarse en todo el territorio nacional de manera general, sino única y exclusivamente en las zonas

rurales baldías y ribereñas que habrá de demarcar la ley, y así lo ha precisado la Ley 70 de 1993 (artículos 1º, 2, 45, 46, 60).

La sentencia ya proferida no se ocupa de tales cuestiones, por la sencilla razón de que no fueron formuladas en la respectiva, demanda.

Así las cosas, la Sala no encuentra probada la excepción de cosa juzgada, de allí la desestima, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia.

3.- Examen de los cargos

3.1. Las cuestiones centrales a resolver

En el sub lite, una primera inconformidad del actor surge de la adopción de la figura denominada *organizaciones de base* de las comunidades negras, como mecanismo para seleccionar y legitimar los representantes de las comunidades negras en la Comisión Consultiva de Alto Nivel para dichas Comunidades, prevista en el artículo 45 de la Ley 70 de 1993, en tanto considera que esa figura no es compatible con el artículo 55 Transitorio de la Constitución Política y con el citado artículo 45, al no estar previstos en ellos, y que con ello se lesiona el derecho de participación dado por tales normas a esas comunidades.

Un segundo motivo suyo de inconformidad es lo que considera aplicación del artículo transitorio 55 de la Constitución Política en todo el

territorio nacional de manera general, cuando a su juicio debe aplicarse única y exclusivamente en las zonas rurales baldías y ribereñas que habrá de demarcar la ley.

Por consiguiente, las cuestiones se contraen a verificar si la instauración de las llamadas organizaciones de base, como mecanismo para la aludida participación de las comunidades negras, está o no acorde con la normatividad superior que la consagra y, por ende, con el objeto del decreto acusado; y si el citado artículo transitorio 55 se circunscribe a las zonas rurales baldías.

3.2. Examen de tales cuestiones

Al punto se ha de tener en cuenta que ambas giran en torno de las *comunidades negras*, por lo cual la solución a ellas pasa por traer el alcance que la normatividad en comento le ha dado a esa expresión.

3.2.1. Para el efecto, el punto de partida es el artículo 55 Transitorio de la Constitución Política, en tanto es el que institucionaliza dicha expresión, con rango constitucional. A la letra dice:

“ARTICULO TRANSITORIO 55. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con

sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.

En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.

La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.

La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

*PARAGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo **podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones**, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista.*

PARAGRAFO 2o. Si al vencimiento del término señalado en este artículo el Congreso no hubiere expedido la ley a la que él se refiere, el Gobierno procederá a hacerlo dentro de los seis meses siguientes, mediante norma con fuerza de ley.” (Negrillas no son del texto)

Conviene advertir que con ese texto normativo superior, el Constituyente de 1991 le dio una amplificación e implementación específica a su mandato consagrado en el artículo 7º ibídem, en el sentido de que “*El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana*”, puesto que, como adelante se verá, el concepto de comunidad negra se enmarca justamente en esa conformación étnica y cultural de la Nación y contribuye justamente a enriquecer esa diversidad.

El transcrito artículo transitorio 55 se encuentra desarrollado mediante la Ley 70 de 1993, tal como en ésta se dice, incluso de manera más precisa en su artículo 1º, así:

“La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1º. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.”

Con el fin de hacer realidad la Comisión especial que señala el artículo 55 comentado, el artículo 45 de la misma ley estableció:

“ARTÍCULO 45. El Gobierno Nacional conformará una Comisión Consultiva de alto nivel, con la participación de representantes de las comunidades negras de Antioquia, Valle, Cauca, Chocó, Nariño, Costa Atlántica y demás regiones del país a que se refiere esta ley y de raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, para el seguimiento de lo dispuesto en la presente ley.”

En cumplimiento de ese mandato, se expidió el Decreto 1371 de 1994, *“Por el cual se conforma la Comisión Consultiva de Alto Nivel de que trata el artículo 45 de la Ley 70 de 1993”*, el cual fue subrogado por el decreto ahora enjuiciado, 2248 de 1995, en el que además se fijaron los parámetros para el registro de Organizaciones de las Comunidades Negras y dictaron otras disposiciones, relacionadas con el mismo tema, en cuyos fundamentos se invocan el transcrito artículo 45 de la Ley 70

de 1993 y las facultades constitucionales que le confiere al Presidente el Artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, luego igualmente reglamenta el referido precepto legal.

3.2.2.- Volviendo al concepto básico del tema, esto es, Al de comunidades negras, se observa que el artículo 2º, numeral 5º, ibídem, para todos sus efectos, define el concepto de *comunidad negra* como “*el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos.*”

Significa que el legislador optó por una noción restrictiva o estricta de dicha expresión o concepto, en la medida en que estableció como sus elementos sustanciales los que la Sala extracta así: i) Conjunto de familias; ii) ascendencia afrocolombiana; iii) poseer una cultura propia; iv) una historia común o compartida; v) tradiciones y costumbres propias; vi) un espacio físico en el campo, esto es, rural, y vii) asentamiento humano en dicho espacio.

El último de esos elementos, precisamente aparece recogido en el numeral 6º del artículo 2º de la Ley 70 de 1993, en tanto define el concepto de ocupación colectiva diciendo que “*Ocupación colectiva. Es el **asentamiento** histórico y ancestral **de comunidades negras en tierras** para su uso colectivo, **que constituyen su hábitat**, y sobre los*

cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.” (Negrillas son de la Sala). El otorgamiento de la propiedad colectiva sobre el mismo a la respectiva comunidad negra, es el objeto principal del artículo transitorio 55 de la Constitución Política.

En ese orden, y según se recoge en la transcrita definición legal, la comunidad negra identifica una específica entidad antropológica-territorial rural, en la medida en que está dada por un grupo humano delimitado por factores comunes socio-culturales, históricos, genealógicos y geográficos, que se reconoce y es reconocido como tal, es decir, que tiene una identidad para sí y objetivamente dentro de la población del país, en virtud de una condición o características de diferenciación o individualización étnica, cual es el de la *ascendencia afrocolombiana*, toda vez que el Constituyente de 1991 justamente utilizó el atributo o denominación de *comunidades negras*, y de una relación campo-poblado, dada por su asentamiento en un determinado territorio rural y el aprovechamiento de éste mediante prácticas productivas ancestrales.

Puede decirse que el legislador así lo entendió al reconocer la ascendencia afrocolombiana o, lo que es igual, colombianos afrodescendientes, como elemento conformador de dichas comunidades, y que en virtud de la denominación utilizada por el Constituyente, se ha de considerar que pasa a ser el soporte o basamento humano de los demás elementos o factores señalados por la ley, más cuando es sabido que esa circunstancia es la fuente y explicación de la identificación del

Grupo en sus aspectos culturales, históricos y tradiciones, de modo que si ese elemento unido al asentamiento rural anotado no se da, podrá existir comunidad, pero no será *comunidad negra*.

Obviamente que los demás elementos son sustanciales a las comunidades negras, pero la mayor parte de ellos deben sus contenidos y características a la comentada ascendencia y al asentamiento territorial. Son consustanciales a la condición de ser afrodescendientes.

De esos elementos determinantes de una comunidad negra como la concibió el Constituyente de 1991 y la define la ley, hay uno que no es connatural a dicha condición de afrodescendiente, toda vez que es un elemento físico y externo a la misma, que es el comentado factor territorial y espacial, que precisamente aparece como el factor que explica y justifica la disposición constitucional transitoria en comento, pues con ella el Constituyente de 1991 quiso proteger el derecho de las comunidades negras **sobre las tierras baldías en las zonas rurales que venían ocupando y explotando de acuerdo con sus practicas tradicionales de producción**, tal como se lee en el referido artículo transitorio 55; de modo que la configuración final del concepto viene tener una connotación **étnico-territorial**.

Pero el legislador no se quedó en esos aspectos socio-culturales y geográficos, para la delimitación de esa figura, sino que quiso darle una entidad jurídica, y es así como le reconoce personería jurídica y la consiguiente aptitud o posibilidad de ser representada legalmente, al

disponer la Ley 70 de 1994 en su artículo 5º, inciso segundo, que “Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: (...); escoger al **representante legal** de la respectiva comunidad **en cuanto persona jurídica**” (Negritas no son del texto).

De suerte que de la interpretación sistemática del artículo 55 Transitorio de la Constitución Política y de la Ley 70 de 1993 vale decir para efectos de uno y otra, que una comunidad negra es una entidad privada con personería jurídica de origen legal conformada por un conjunto de familias que tienen ascendencia afrocolombiana; poseen una cultura propia; una historia común o compartida; tradiciones y costumbres propias; asentadas en un territorio determinado de zona rural, que explotan ancestralmente con métodos de producción propios, cuya administración interna y ejercicio de sus derechos está a cargo del consejo comunitario y un representante legal elegido por éste.

3.2.3. Visto en ese contexto, se observa que al actor le asiste razón en cuanto a la adopción como órganos de representación de las comunidades negras para efectos del Decreto, de la figura denominada *Organizaciones de Base*, puesto que ese uso y papel que se le da no tiene cabida en la Ley 70 de 1993 ni en el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, toda vez que en éste y concordantemente en aquella, la destinataria y depositaria de los derechos consagrados en la norma constitucional y, por ende, la legitimada para ejercerlos es la misma comunidad negra en cada caso concreto, y es a ella a la que se le

ha dado la titularidad de su propia representación para ese fin, como quiera que el inciso segundo de dicho artículo dispone que *“En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso **representantes elegidos por las comunidades invocluclradas**”*.

En ese orden, el artículo 5° de la Ley 70 de 1993 les ha dado los correspondientes órganos, emanados directamente de su seno: Consejo Comunitario y representante legal designado por aquél.

La aludida figura de las **organizaciones de base** aparece caracterizada en el artículo 20 del Decreto, en los siguientes términos:

“ARTICULO 20. Para los efectos del presente decreto se entiende por:

1.- Organizaciones de Base. Son asociaciones integradas por personas de la Comunidad Negra, que actúan a nivel local, reivindicando y promoviendo los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales y la participación y toma de decisiones autónomas de este grupo étnico.”

Esa delimitación conceptual no merece reproche alguno en sí misma a la luz de la normatividad atrás reseñada, puesto que vista de manera abstracta y neutral en nada se opone a la misma ni la excede.

La incompatibilidad con dicha normatividad surge cuando en el Decreto se le erige como el órgano de representación de las comunidades negras para efectos del mismo, esto es, para la integración de las comisiones especiales, nacional o de alto nivel y territoriales, ordenada en el artículo

55, por la sencilla razón de que el Constituyente y el legislador le dieron a las comunidades negras unos órganos precisos de representación, en los cuales no aparecen las referidas organizaciones de base de las comunidades negras, en el sentido como las define el artículo 20 transcrito del Decreto, y menos como órgano sustituto ni de representación de esas comunidades.

Por consiguiente, los artículos 4º, 8º y PARAGRAFO 1º, 9º y PARAGRAFO 1º; 13 y 17 del decreto acusado desconocen de manera manifiesta la normatividad superior comentada, por utilizar como instancia de elección de los representantes de las comunidades negras, las organizaciones de base en cuestión, de modo tal que con ellas se marginan o sustituyen dichas comunidades, en el ejercicio del derecho que les otorga el inciso segundo del artículo 55 de la Constitución Política, esto es, las de tener participación en cada caso mediante representantes elegidos por ellas, puesto que no son realmente organizaciones que conformen directamente las comunidades negras, sino que son “**asociaciones integradas por personas de la Comunidad Negra**”, según reza el artículo 20 en mención.

Los aludidos artículos del Decreto desvirtúan así, e incluso hacen nugatorio, ese derecho de las comunidades negras, que el artículo 5º de la Ley 70 de 1993 desarrolla fielmente, y que es fácil entender que les ha sido dado para que lo ejerzan de manera directa, y no por una interpuesta organización de la que por lo demás no hacen parte, y que

no está prevista por el Constituyente ni por el Legislador, como órgano de representación suya.

Es así como, v. gr. el citado artículo 4º del Decreto acusado establece que los representantes de las comunidades negras en la Comisión Consultiva de Alto nivel, son elegidos por los representantes **designados por las organizaciones de base** de las comunidades negras ante las Comisiones Consultivas Departamentales y Regionales.

Para la debida ilustración de esa circunstancia jurídica, conviene retomar el enunciado de los cuestionados artículos, en el que la Sala destaca los apartes pertinentes y que son objeto del anterior reproche, a saber:

*“ARTICULO 4o. REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL. Los representantes designados por **las organizaciones de base de las Comunidades Negras** ante las Comisiones Consultivas Departamentales y Regionales, designarán entre sus miembros y para periodos de tres (3) años los representantes de las mismas comunidades ante la Comisión consultiva de Alto Nivel.*

*ARTICULO 8o. CONFORMACION. Las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá, estarán conformadas por un número no superior a treinta (30) representantes designados por **las organizaciones de base de la respectiva región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá** según el caso. Para ello, podrán observarse criterios de subregionalización, zonificación, municipalización, cuencas, agremiación o localidades, de tal forma que se adecuen a las dinámicas particulares.*

*PARAGRAFO 1o. Las Comisiones Consultivas no podrán estar integradas por más de un representante por **organización**.*

ARTICULO 9o. En cada región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá en donde existan **organizaciones de base que representen a las** comunidades negras se conformará una comisión Consultiva, integrada de la siguiente manera:

El Gobernador del respectivo departamento o el Secretario de Gobierno, quien la presidirá.

Un representante de los alcaldes de los municipios con presencia de Comunidades Negras del respectivo departamento, escogido por la Federación Colombiana de Municipios.

Un representante de los rectores de las universidades públicas.
El Gerente Regional del Incora.

El Director de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Un representante del Corpes regional respectivo.

El Delegado departamental o coordinador zonal de la Red Nacional de Solidaridad.

Un Delegado del director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Los delegados por las **organizaciones de base** de conformidad con el Artículo 8o. del presente Decreto, los cuales tendrán un periodo de tres (3) años contados a partir del primero (1o.) de enero de 1997.

ARTICULO 13. INSCRIPCION. Las Secretarías Técnicas de cada una de las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y la Distrital de Santafé de Bogotá, llevarán un **registro de las organizaciones**. Sólo podrán inscribirse en él, las **organizaciones de base** de las Comunidades Negras constituidas por miembros de las mismas que:

a). Reivindiquen y promuevan los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, la participación y toma de decisiones autónomas de las Comunidades Negras o Afrocolombianas desde la perspectiva étnica, dentro del marco de la diversidad etnocultural que caracteriza al país;

b). Tenga más de un año de haberse conformado como tales.

ARTICULO 14. Para inscribirse en el Registro Unico de **Organizaciones de Comunidades Negras** en las Comisiones Consultivas, se requiere

presentar solicitud de admisión por escrito ante la Secretaría Técnica respectiva la cual deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

*a). Formulario único de registro el cual será suministrado por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.
(...)*

ARTICULO 15. La Secretaría Técnica respectiva verificará la documentación presentada y de encontrarla conforme a los requerimientos la enviará a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior quien procederá a realizar la inscripción en el registro único nacional.

PARAGRAFO 1o. Si la solicitud de inscripción fuere denegada los interesados podrán recurrir a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para que esta tome la decisión correspondiente de conformidad con el reglamento interno.

*PARAGRAFO 2o. Para efectos de la inscripción ninguna persona podrá hacer parte de más de **una organización**.*

*ARTICULO 17. DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES. Dos o más departamentos donde existan **organizaciones de base** de comunidades negras, podrán constituirse en comisión consultiva regional, siempre y cuando no existan Consultivas Departamentales.*

ARTICULO 18. Las sesiones de las Comisiones Consultivas Regionales se rotarán entre los departamentos que las integran de conformidad con su reglamento interno.

*ARTICULO 19. El registro **de organizaciones** de comunidades negras formará parte del registro único **de organizaciones** de conformidad con las disposiciones que expida el Gobierno Nacional.*

ARTICULO 20. Para los efectos del presente decreto se entiende por:

*1.- **Organizaciones de Base.** Son asociaciones integradas por personas de la Comunidad Negra, que actúan a nivel local, reivindicando y promoviendo los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales y la participación y toma de decisiones autónomas de este grupo étnico.*

Es notoria, entonces, la sustitución o desplazamiento de las comunidades negras, por una forma organizativa distinta de ellas, en el ejercicio del derecho que les otorga el inciso segundo del artículo 55 de la Constitución Política, y 5º, y concordantes de la Ley 70 de 1993, para hacer parte de la comisión especial o consultiva que aquél ordena, y que desarrolla la citada ley, en los niveles nacional o de alto nivel y las territoriales (departamentales, distritales, municipales y regionales).

Por lo tanto, son violatorios de dichas disposiciones, lo cual impone que deban ser declarados nulos, en la parte pertinente, así:

El artículo 4º, en la expresión del primer inciso que dice: “*las organizaciones de base de*”, de modo que su texto queda con el siguiente tenor:

“ARTICULO 4o. REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL. Los representantes designados por (las organizaciones de base de) las Comunidades Negras ante las Comisiones Consultivas Departamentales y Regionales, designarán entre sus miembros y para periodos de tres (3) años los representantes de las mismas comunidades ante la Comisión consultiva de Alto Nivel.

Todo el artículo 8º, dado que la sola nulidad de la expresión **las organizaciones de base de**, deja sin sentido el párrafo. Igual ocurre con la palabra “organización”, del parágrafo primero, luego también se anulará totalmente.

Del artículo 9º se anulará la expresión destacada, **organizaciones de base que representen a las**, dado que el enunciado restante queda con un sentido claro, que por lo demás corresponde a lo que debe ser según la normatividad superior reglamentada, y todo el inciso último del mismo, a falta del cual opera la normatividad legal y constitucional que dan a las comunidades negras tener delegados directos en las aludidas comisiones, por derecho propio. Por tanto, la anulación se da como se indica a continuación.

*ARTICULO 9o. En cada región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá en donde existan (**organizaciones de base que representen a las**) comunidades negras se conformará una comisión Consultiva, integrada de la siguiente manera:*

El Gobernador del respectivo departamento o el Secretario de Gobierno, quien la presidirá.

Un representante de los alcaldes de los municipios con presencia de Comunidades Negras del respectivo departamento, escogido por la Federación Colombiana de Municipios.

*Un representante de los rectores de las universidades públicas.
El Gerente Regional del Incora.*

El Director de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Un representante del Corpes regional respectivo.

El Delegado departamental o coordinador zonal de la Red Nacional de Solidaridad.

Un Delegado del director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

[Los delegados por las organizaciones de base de conformidad con el Artículo 8o. del presente Decreto, los cuales tendrán un periodo de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 1997.]

Del artículo 13 se anularán las expresiones en negrillas de su primer inciso, debido a que el texto conserva un significado que es compatible con la normatividad reglamentada, al igual que sus literales a) y b), por estar referidos a las *organizaciones de base* y ser aplicable sólo a ellas, así:

*ARTICULO 13. INSCRIPCION. Las Secretarías Técnicas de cada una de las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y la Distrital de Santafé de Bogotá, llevarán un registro (de las **organizaciones**). Sólo podrán inscribirse en él, (las **organizaciones de base de**) las Comunidades Negras (**constituidas por miembros de las mismas que:***

*a). **Reivindiquen y promuevan los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, la participación y toma de decisiones autónomas de las Comunidades Negras o Afrocolombianas desde la perspectiva étnica, dentro del marco de la diversidad etnocultural que caracteriza al país;***

*b). **Tenga más de un año de haberse conformado como tales.)***

El artículo 14 se anulará en el aparte resaltado con negrillas de su primer inciso, así como el aparte en negrilla del literal b), y los literales c), d) y), por estar referidos y ser aplicables solamente a las *organizaciones de base*, tal como sigue:

*ARTICULO 14. Para inscribirse en el Registro Único (**de Organizaciones**) de Comunidades Negras en las Comisiones Consultivas, se requiere presentar solicitud de admisión por escrito ante la Secretaría Técnica respectiva la cual deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

*a). **Formulario único de registro el cual será suministrado por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.***

b). Certificado de existencia y representación legal (o copia del acta de constitución de la Organización, indicando la fecha de constitución.)

[c). Nombres y firmas de los asociados que integren la organización en número mínimo de (15).]

(d). Copia de los estatutos de la organización.)

(e). Estructura interna y procedimientos para la elección de sus representantes, y la toma de decisiones.)

f). Nombres de sus voceros o representantes elegidos democráticamente.

g). Plan de actividades anual.

h). Dirección para correspondencia.

Se anulará todo el párrafo segundo del artículo 15, debido a que la supresión de la sola parte en negrilla subrayada lo deja inconcluso.

ARTICULO 15. La Secretaría Técnica respectiva verificará la documentación presentada y de encontrarla conforme a los requerimientos la enviará a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior quien procederá a realizar la inscripción en el registro único nacional.

PARAGRAFO 1o. Si la solicitud de inscripción fuere denegada los interesados podrán recurrir a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para que esta tome la decisión correspondiente de conformidad con el reglamento interno.

(PARAGRAFO 2o. Para efectos de la inscripción ninguna persona podrá hacer parte de más de una organización.)

El artículo 17 se anulará en la parte resaltada en negrilla, ya que con ello queda ajustado el objeto del Decreto, al igual que el artículo 19, así:

*ARTICULO 17. DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES. Dos o más departamentos donde existan (**organizaciones de base de**) comunidades negras, podrán constituirse en comisión consultiva regional, siempre y cuando no existan Consultivas Departamentales.*

*ARTICULO 19. El registro de (**organizaciones de**) comunidades negras formará parte del registro único (**de organizaciones**) de conformidad con las disposiciones que expida el Gobierno Nacional.*

3.2.4.- Finalmente, respecto de la alegada aplicación del artículo transitorio 55 de la Constitución Política en todo el territorio nacional de manera general, cuando a su juicio debe aplicarse única y exclusivamente en las zonas rurales baldías y ribereñas que habrá de demarcar la ley, cabe decir que este punto sí fue resuelto en la sentencia atrás referenciada, en tanto se precisó que en palabras del párrafo 1 del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, “*podrá aplicarse a otras zonas del país que presenten similares condiciones, por el mismo procedimiento y previos estudio y concepto favorable de la comisión especial aquí prevista*”.

Lo anterior significa, que tal artículo no se limita a las zonas rurales ribereñas, sino a cualquier zona rural del país, donde se den similares condiciones a las que corresponden o configuran una comunidad negra, y esas condiciones son susceptibles de darse en cualquier zona rural del país, luego es viable la aplicación del artículo 55 en todo el territorio nacional en lo que corresponde a las zonas rurales.

Lo que ha de demostrar quien cuestione esa aplicación en determinado caso, es precisamente que allí no se dan similares condiciones a las

previstas en el artículo transitorio 55 en comento, y precisadas en la Ley 70 de 1993, lo cual no se ha planteado en el sublite.

Por lo tanto, el cargo no prospera.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad del Decreto 2248 de 1995 en los siguientes apartes y disposiciones destacadas con negrilla y entre paréntesis o entre corchete:

ARTICULO 4o. REPRESENTANTES DE LAS COMUNIDADES NEGRAS ANTE LA COMISION CONSULTIVA DE ALTO NIVEL. Los representantes designados por ***(las organizaciones de base de)*** las Comunidades Negras ante las Comisiones Consultivas Departamentales y Regionales, designarán entre sus miembros y para periodos de tres (3) años los representantes de las mismas comunidades ante la Comisión consultiva de Alto Nivel.

[ARTICULO 8o. CONFORMACION. Las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y Distrital de Santafé de Bogotá, ***estarán conformadas por un número no superior a treinta (30)***

representantes designados por las organizaciones de base de la respectiva región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá según el caso. Para ello, podrán observarse criterios de subregionalización, zonificación, municipalización, cuencas, agremiación o localidades, de tal forma que se adecuen a las dinámicas particulares.

PARAGRAFO 1o. Las Comisiones Consultivas no podrán estar integradas por más de un representante por organización.]

ARTICULO 9o. En cada región, departamento o el Distrito de Santafé de Bogotá en donde existan (organizaciones de base que representen a las) comunidades negras se conformará una comisión Consultiva, integrada de la siguiente manera:

El Gobernador del respectivo departamento o el Secretario de Gobierno, quien la presidirá.

Un representante de los alcaldes de los municipios con presencia de Comunidades Negras del respectivo departamento, escogido por la Federación Colombiana de Municipios.

Un representante de los rectores de las universidades públicas.

El Gerente Regional del Incora.

El Director de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Un representante del Corpes regional respectivo.

El Delegado departamental o coordinador zonal de la Red Nacional de Solidaridad.

Un Delegado del director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

[Los delegados por las organizaciones de base de conformidad con el Artículo 8o. del presente Decreto, los cuales tendrán un periodo de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 1997.]

ARTICULO 13. INSCRIPCION. Las Secretarías Técnicas de cada una de las Comisiones Consultivas Regionales, Departamentales y la Distrital de Santafé de Bogotá, llevarán un registro (de las organizaciones). Sólo podrán inscribirse en él, (las organizaciones de base de) las Comunidades Negras (constituidas por miembros de las mismas que:

a). Reivindiquen y promuevan los derechos territoriales, culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, la participación y toma de decisiones autónomas de las Comunidades Negras o Afrocolombianas desde la perspectiva

étnica, dentro del marco de la diversidad etnocultural que caracteriza al país;

b). Tenga más de un año de haberse conformado como tales.)

ARTICULO 14. *Para inscribirse en el Registro Único (de Organizaciones) de Comunidades Negras en las Comisiones Consultivas, se requiere presentar solicitud de admisión por escrito ante la Secretaría Técnica respectiva la cual deberá estar acompañada de los siguientes documentos:*

a). Formulario único de registro el cual será suministrado por la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior.

b). Certificado de existencia y representación legal (o copia del acta de constitución de la Organización, indicando la fecha de constitución.)

[c). Nombres y firmas de los asociados que integren la organización en número mínimo de (15).]

(d). Copia de los estatutos de la organización.)

(e). Estructura interna y procedimientos para la elección de sus representantes, y la toma de decisiones.)

f). Nombres de sus voceros o representantes elegidos democráticamente.

g). Plan de actividades anual.

h). Dirección para correspondencia.

ARTICULO 15. La Secretaría Técnica respectiva verificará la documentación presentada y de encontrarla conforme a los requerimientos la enviará a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior quien procederá a realizar la inscripción en el registro único nacional.

PARAGRAFO 1o. Si la solicitud de inscripción fuere denegada los interesados podrán recurrir a la Comisión Consultiva de Alto Nivel, para que esta tome la decisión correspondiente de conformidad con el reglamento interno.

(PARAGRAFO 2o. Para efectos de la inscripción ninguna persona podrá hacer parte de más de una organización.)

ARTICULO 17. DE LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES. Dos o más departamentos donde existan (**organizaciones de base de**) comunidades negras, podrán constituirse en comisión consultiva regional, siempre y cuando no existan Consultivas Departamentales.

ARTICULO 19. *El registro de (**organizaciones de**) comunidades negras formará parte del registro único (**de organizaciones**) de conformidad con las disposiciones que expida el Gobierno Nacional.*

SEGUNDO.- NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 5 de agosto de 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO