

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN  
SALA MIXTA**

Magistrado Ponente:  
**LEONIDAS RODRIGUEZ CORTÉS**

Popayán, cinco (05) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>PROCESO</b>	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
<b>ACCIONANTE</b>	<b>CABILDO DEL RESGUARDO INDÍGENA GUAMBIANO LA MARÍA DEL MUNICIPIO DE PIENDAMÓ</b>
<b>ACCIONADOS</b>	<b>1. MINISTERIO DEL INTERIOR - DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA 2. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA-ANI 3. CONCESIÓN NUEVO CAUCA 4. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES ANLA</b>
<b>RADICADO N°</b>	<b>19001 - 31 07 - 002 - 2023 - 00042- 01</b>
<b>ASUNTO</b>	<b>CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA suscitado entre el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA y el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN, CAUCA.</b>

<b>DECISIÓN</b>	<b>La Sala Mixta dirime el conflicto de competencia asignándole el conocimiento del asunto constitucional al JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN, CAUCA.</b>
-----------------	--

## **1. ASUNTO OBJETO DE DECISIÓN**

Procede esta Corporación Judicial, en Sala Mixta, a decidir el CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA suscitado entre el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA y el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN, CAUCA, dentro de la acción de tutela de la referencia.

## **2. ANTECEDENTES**

**2.1.** El señor LUIS ENRIQUE YALANDA HURTADO, en calidad de representante legal y gobernador del CABILDO DEL RESGUARDO INDIGENA GUAMBIANO LA MARIA, del Municipio de Piendamó, promovió acción de tutela contra el Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, la Agencia Nacional de Infraestructura- ANI, la Concesión Nuevo Cauca y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, con el fin de que se le protejan a la comunidad indígena del referido resguardo sus derechos fundamentales a la consulta previa, a la existencia, al debido proceso, a la igualdad y a la información; y en consecuencia, el juez de tutela ordene a las accionadas, dar inicio inmediato al proceso de consulta previa, para conocer el Estudio de Impacto Ambiental y establecer medidas de manejo con enfoque diferencia, por la ejecución del Contrato de Concesión bajo el Esquema APP No. 11 del 11 de agosto 2015, proyecto vial “POPAYÁN – SANTANDER DE QUILICHAO – UNIDAD FUNCIONAL 2” (Archivo PDF titulado: “002DemandaTutela”, expediente digital).

**2.2.** La acción de tutela correspondió, por reparto, al JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTANDER DE QUILICHAO, (CAUCA), quien por auto de fecha 29 de mayo de 2023, remitió el presente asunto al JUZGADO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, CAUCA, advirtiendo que, tanto el domicilio del accionante como el lugar donde ocurre la presunta vulneración o amenaza del derecho fundamental a la consulta previa, es en el Municipio de Piendamó, considerando además, que la afectación ambiental de la CALZADA UNIDAD FUNCIONAL 2, corresponde a PIENDAMÓ-PESCADOR, en el Departamento del Cauca (Archivo PDF titulado: “0005AutoRechazaTutela”, expediente digital).

**2.3.** El juzgado destinatario – JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN, CAUCA-, mediante auto del 30 de mayo de 2023, propuso conflicto negativo de competencia para conocer del presente asunto constitucional y ordenó remitir las diligencias a este Tribunal Superior para resolver el conflicto (Archivo PDF titulado: “009AUTO NO AVOCA TUTELA POR COMPETENCIA”, expediente digital).

Señala el Juez, que no comparte las consideraciones del JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA, toda vez que sustraerse del conocimiento de una tutela, amparado en la falta de competencia por el factor territorial, sería ir en contra de los principios de celeridad, integridad, protección efectiva de derechos fundamentales y acceso a la administración de justicia, en virtud del criterio de la Corte Constitucional, expuesto en el Auto 131 del 1° de marzo de 2018.

Conforme a la jurisprudencia, sostiene, en casos en los cuales recaiga la competencia en varios despachos judiciales, en aplicación de la competencia a prevención o por factor territorial, debe prevalecer la elección del accionante, por ende, conserva la competencia el despacho en el cual prefirió el promotor de la acción, radicar inicialmente la solicitud.

Señala que, en el caso en concreto, la presunta vulneración de los derechos del accionante y los efectos de la misma, se producen en el territorio del RESGUARDO Y CABILDO MISAL LA MARÍA, con

zonas territoriales de los municipios de Piendamó y Caldonó, y este último Municipio, se cita como domicilio para notificaciones del accionante, razón por la cual, al ser parte del Circuito Judicial de Santander de Quilichao, en virtud de la competencia a prevención, debe respetarse la elección efectuada por el accionante, debiendo asumir la autoridad que conoció en primer lugar el asunto.

### **3. COMPETENCIA**

En atención a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 18 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996), los conflictos de competencia que se presenten entre autoridades judiciales de igual o diferente categoría y pertenecientes al mismo Distrito, como en efecto ocurre en el caso *sub judice*, ya que se trata de un conflicto entre dos juzgados del mismo Distrito (Cauca), pero diferente municipio (Popayán y Santander de Quilichao), serán resueltos por el Tribunal Superior por conducto de las Salas Mixtas integradas del modo que señale el reglamento interno de la Corporación, siendo éste el fundamento legal que irroga competencia a esta Sala para dirimir el conflicto aquí suscitado.

### **4. ASUNTO POR RESOLVER**

El problema jurídico se contrae en determinar, cuál de los dos juzgados es el competente para tramitar la acción de tutela interpuesta por el señor LUIS ENRIQUE YALANDA HURTADO, en calidad de representante legal y gobernador del CABILDO DEL RESGUARDO INDIGENA GUAMBIANO LA MARIA, contra el Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, la Agencia Nacional de Infraestructura- ANI, la Concesión Nuevo Cauca y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.

Frente a esta controversia, La Sala considera que el Juez competente para conocer y decidir la presente acción de tutela es el **JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN, CAUCA**, con fundamento en las siguientes premisas:

**4.1.** En punto a las normas que determinan la competencia y reparto de las acciones de tutela, son: (i) El artículo 86 de la Constitución, según el cual dicha acción puede interponerse ante cualquier juez; (ii) el artículo 37 de Decreto 2591 de 1991, que desarrolla esa norma constitucional y establece una regla de competencia, por el factor territorial, en virtud de la cual corresponde conocer del recurso de amparo “...a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”; y (iii) sumado a lo anterior, resultan relevantes las disposiciones del Decreto 333 de 2021, mediante el cual se adoptan mecanismos para regular la forma de reparto de las acciones de tutela, con el fin de racionalizar o desconcentrar el conocimiento de las mismas. Es decir, establece un conjunto de reglas de reparto de las solicitudes de amparo contra las autoridades públicas y los particulares, así:

*“ARTÍCULO 1°. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:*

*1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.*

*2. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para*

su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría.

(...)

**PARÁGRAFO 1.** Si conforme a los hechos descritos en la solicitud de tutela el juez no es el competente según lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, este deberá enviarla al juez que lo sea a más tardar al día siguiente de su recibo, previa comunicación a los interesados.

**PARÁGRAFO 2.** Las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia. (Se subraya con intención).

**4.2.** Sobre los alcances de las anteriores normativas, la Corte Constitucional, en Auto 182/19, señaló “...las mencionadas disposiciones conservan la naturaleza de reglas de reparto en las acciones de tutela.

*En esa medida, no definen reglas de competencia en materia de tutela y, por lo tanto, con base en las mismas no se pueden suscitar conflictos de tal naturaleza.”.*

**4.3.** Ahora bien, la Corte Constitucional como máximo Tribunal Constitucional, tiene señalado que de conformidad con los artículos 86 de la CP, así como los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, que existen 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) donde se produzcan sus efectos; (ii) **el factor subjetivo**, que corresponde al caso de las acciones de tutela interpuestas en contra de (a) los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito de conformidad con el factor territorial y (b) las autoridades de la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya resolución corresponde al Tribunal para la Paz; y (iii) **el factor funcional**, que debe ser verificado por las autoridades judiciales al momento de asumir el conocimiento de la impugnación de una sentencia de tutela y que

implica que únicamente pueden conocer de ella las autoridades judiciales que ostentan la condición de “superior jerárquico correspondiente”<sup>1</sup>.

#### **4.4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:**

En el presente caso, tanto el Juzgado Primero Civil del Circuito De Santander De Quilichao (Cauca) como el Juzgado Segundo Penal del Circuito Especializado De Popayán (Cauca), se niegan a conocer de la presente acción de tutela, señalando como factor determinante el **factor territorial**.

La Corte Constitucional ha enseñado que:

*“...la competencia por el factor territorial no puede determinarse acudiendo sin más al lugar de residencia de la parte accionante o al lugar donde tenga su sede el ente que presuntamente vulnera los derechos fundamentales, sino que es necesario verificar dónde se produce (i) la supuesta vulneración o amenaza, o (ii) sus efectos”. (Auto 024/21).*

Revisados los hechos que motivaron la acción constitucional en concordancia con los anexos que la acompañan, se advierte, el señor LUIS ENRIQUE YALANDA HURTADO, en calidad de representante legal y GOBERNADOR del CABILDO DEL RESGUARDO INDÍGENA GUAMBIANO LA MARIA, señala que recibirá notificaciones en el Municipio de Caldono, sin embargo, como domicilio puntual, en el encabezado de la acción, indica que es domiciliado y residente del Municipio de Piendamó (Archivos PDF titulados: “002DemandaTutela”, págs. 1 y 116, expediente digital).

Además, el accionante actúa como representante del RESGUARDO INDÍGENA GUAMBIANO LA MARÍA, cuyo asentamiento se encuentra concentrado principalmente en zona territorial del Municipio de Piendamó, como se extrae de los hechos narrados en la acción de tutela, principalmente, el hecho primero, e incluso, la casa principal del cabildo es en la vereda el

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Auto Nro. 182 de 2019.

lago la maría, ubicada en el Municipio de Piendamó (Archivo PDF titulado: “002DemandaTutela”, págs. 4 y 5, expediente digital).

A su vez, la parte accionante señala que se omitió el surtimiento de la consulta previa, en relación con el proyecto CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA CALZADA EN LA UNIDAD FUNCIONAL 2: PIENDAMÓ – PESCADOR EN EL DEPARTAMENTO DEL CAUCA, hecho que presuntamente afecta al resguardo indígena, pues en algunas de las áreas de influencia del proyecto, se encuentra su asentamiento.

Al respecto, observa la Sala, partiendo de los hechos narrados en la tutela y de anexos tales como el “ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA CALZADA POPAYÁN – SANTANDER DE QUILICHAO, UNIDAD FUNCIONAL 2: PIENDAMÓ – PESCADOR”, que efectivamente el área de influencia de la unidad funcional 2 del proyecto, corresponde principalmente al Municipio de Piendamó y otros Municipios como Cajibío. (Archivo PDF titulado: “002DemandaTutela”, link de acceso a los anexos de la tutela en la pág. 114, expediente digital).

Bajo tales premisas no es posible aplicar el factor de competencia territorial “a prevención”, basado en la afirmación del accionante, quien señala que recibirá notificaciones en el Municipio de Caldonó; desconociendo que, al revisar los hechos y pruebas la presunta vulneración y sus efectos, se producen principalmente en zonas territoriales del Municipio de Piendamó, Cauca, donde además se ubica la casa principal del cabildo como tal; indistintamente de que su representante legal, manifieste como sitio de notificaciones un Municipio diferente(Caldono) y que en todo caso, tampoco corresponde al de residencia del mismo representante del Resguardo, que, como ya se vio, se domicilia también en el Municipio de Piendamó, según el encabezado de la acción de tutela.

Además, el hecho de que parte de la zona territorial del resguardo abarque una vereda del Municipio de Caldonó, no es óbice para desconocer que el lugar de influencia del proyecto, atinente a la unidad funcional 2, y cuya consulta se pretende como objeto del

debate en la presente acción constitucional, abarca zonas territoriales del resguardo que corresponden principalmente al Municipio de Piendamó, siendo allí donde se extiende la presunta afectación.

Respecto del conflicto objeto de resolución y con base en las anteriores consideraciones, este Tribunal Superior, en su Sala Mixta, encuentra que los dos juzgados en disputa no son competentes en virtud del factor territorial para conocer de la acción constitucional impetrada por la accionante, y por ende no es viable la aplicación de la competencia “a prevención”, basada en la presunta elección del accionante, y por el contrario, son los Jueces del Circuito de Popayán quienes deben resolver la acción de tutela, toda vez que el Municipio de Piendamó pertenece a este Circuito.

En consecuencia, en los términos atrás citados y de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en el citado Auto 024/21, se resuelve el conflicto de competencia suscitado, otorgando el conocimiento de la presente acción constitucional al JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN (CAUCA), a quien corresponde, por ser el Municipio de Piendamó el lugar de la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales incoados por la promotora de la acción, el lugar donde se encuentra la casa principal del Cabildo del Resguardo Indígena Guambiano la María y donde también se producen eventualmente los efectos, aunado a que es el domicilio del representante del resguardo accionante, para que, de manera inmediata, asuma el conocimiento y resuelva en primera instancia la acción de tutela, a fin de asegurar la prevalencia del derecho sustancial y preservar los principios de celeridad y eficacia que informan a la acción de tutela.

## **5. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE POPAYÁN, SALA MIXTA,**

## **RESUELVE**

**PRIMERO: DIRIMIR** el conflicto negativo de competencia de la referencia, atribuyendo la competencia para conocer del presente asunto constitucional al JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN (CAUCA), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, **ORDÉNESE** el envío inmediato del expediente digital, al JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE POPAYÁN (CAUCA).

**TERCERO: COMUNÍQUESE** la decisión al JUZGADO PRIMERO CIVIL EL CIRCUITO DE SANTANDER DE QUILICHAO (CAUCA) y a las partes intervinientes, por el medio más expedito.

Los Magistrados,

  
LEONIDAS RODRIGUEZ CORTES  
MAGISTRADO PONENTE  
Magistrado Sala Laboral

  
**JESUS ALBERTO GÓMEZ GÓMEZ**  
Magistrado Sala Penal

  
**MANUEL ANTONIO BURBANO GOYES**  
Magistrado Sala Civil - Familia