

26-2-16

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Novena de Revisión-

AUTO 588 de 2015

Referencia: solicitud de cumplimiento de la sentencia T-576 de 2014.

Magistrado ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, el magistrado Alejandro Linares Cantillo y el suscrito magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, quien la preside, procede a estudiar, en uso de sus facultades constitucionales y legales, la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 que formularon, en diciembre de 2014, los representantes legales de los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos, pertenecientes a la línea rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena.

I. ANTECEDENTES.

1. La acción de tutela que dio lugar a la sentencia T-576 de 2014 fue promovida por el señor Moisés Pérez Casseres, quien solicitó proteger los derechos fundamentales de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que, por no contar con un territorio titulado, no fueron convocadas a participar en la elección de los delegados que las representarían transitoriamente en los procesos destinados a definir su mecanismo de participación en el escenario nacional, a reglamentar la Comisión Consultiva de Alto Nivel y a establecer los requisitos para el registro de los consejos comunitarios y de las organizaciones de raizales.

2. La tutela fue declarada improcedente en ambas instancias. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar decidió que el accionante contaba con otros mecanismos procesales para reclamar la nulidad de la Resolución 121 de 2012, mediante la cual el Ministerio del Interior realizó la referida convocatoria. La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en segunda instancia, resolvió que la

jurisdicción constitucional no tenía competencia para valorar el marco normativo que debía aplicarse al proceso de participación política de las comunidades negras.

3. La Sentencia T-576 de 2014 revocó esas decisiones y, en su lugar, amparó con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y a la consulta previa de las comunidades negras organizadas en el Palenque Afroubano de Tumaco, la Asociación de Mujeres Afrodescendientes y del Caribe Graciela Cha-Inés, la Asociación de Consejos Comunitarios de Negritudes del Norte del Cauca, el Consejo Comunitario de Comunidades Negras Juan Oval Arrincón Amela, la Asociación de Organizaciones de Comunidades Negras del Cesar “Ku-Suto” y la Asociación Municipal de Consejos Comunitarios Afrodescendientes de Suárez, Cauca, las cuales fueron excluidas del proceso de elección convocado por el Ministerio del Interior, a través de la Resolución 121 de 2012, por no contar con un título colectivo de dominio adjudicado por el Incoder. Para materializar el amparo, la sentencia ordenó lo siguiente:

“Tercero.- Dejar sin efectos, por las razones señaladas en esta providencia, la Resolución 121 de 2012, “Por la cual se convoca a los representantes legales de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y los representantes de los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a Asambleas Departamentales y se dictan otras disposiciones” y los demás actos administrativos que se profririeron a su amparo, en especial, el Decreto 2163 de 2012, por medio del cual se conforma y se reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras y se dictan otras disposiciones.

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

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

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

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

amplio alcance en los que participen, para conocimiento de todas las comunidades interesadas.

Séptimo.- Solicitar a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación que, a través de sus seccionales o delegadas, y en el marco de sus funciones legales y de su misión institucional, acompañen el desarrollo del proceso de consulta previa de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que sean susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, y ejerzan las labores tendientes a lograr el pleno cumplimiento de este fallo.

Octavo.- Comunicar el contenido de la presente providencia al representante de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el objeto de que, en ejercicio de las funciones que se inscriben en el marco de su mandato, acompañe el cumplimiento de la presente decisión y realice las observaciones y recomendaciones que estime pertinentes”.

II. LA SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO.

4. Julio López Granados, Edilsa Moreno de Mejía, Marcelino Charris, Juan Barón Marimón, Félix Barrios Cervantes, Alfonso Santander Pertuz, Sandra Chiquillo Julio, Elsa Barros Sepúlveda, Arturo Salgado Atencio y Medenis Julio Berrío, representantes legales de los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos, respectivamente, le solicitaron a la Sala Novena de Revisión adoptar medidas encaminadas al cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, a través de un documento radicado en la Secretaría General de la Corte el quince (15) de diciembre de dos mil catorce (2014).

5. Los recurrentes cuestionaron la forma en que el Ministerio del Interior estaba adelantando el proceso de consulta previa ordenado por la Sentencia T-576 de 2014. Puntualmente, criticaron que el documento que el Gobierno sometió a consideración de las comunidades¹ sugiriera que solo los consejos comunitarios con titulación colectiva o en trámite de titulación podrían participar en el proceso de consulta. Además, cuestionaron que se hubiera convocado a la “elección ante la instancia nacional”, pese a que las comunidades no habían acordado el procedimiento para la elección, conformación y funcionamiento de ese espacio, como lo ordenó la Corte. Tal circunstancia, dijeron, suponía el incumplimiento de la orden quinta de la sentencia.

6. Adicionalmente, censuraron que la convocatoria hubiera tomado como referencia el Censo Nacional de 2005, pese a que la población afrocolombiana ha crecido considerablemente desde entonces, y que el cronograma establecido

¹ El documento se titula “Pautas para el diseño, la integración y el funcionamiento del Espacio Nacional con el cual se consultarán, en adelante, las medidas de amplio alcance que puedan afectar a las comunidades negras, raizales y palenqueras”.

para el desarrollo de las asambleas departamentales no hubiera incluido un plan de trabajo ni precisado las actividades que se llevarían a cabo en ese escenario.

7. Sobre esos supuestos, los intervinientes pidieron ordenar la suspensión de la convocatoria efectuada en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, hasta tanto el Ministerio del Interior explicara, en forma clara y transparente, que la misma se dirige a agotar un proceso de preconsulta organizativa.

II. CONSIDERACIONES

Competencia de la Corte Constitucional para asumir la verificación del cumplimiento de sus sentencias

8. Por regla general, es al juez constitucional de primera instancia a quien le corresponde hacer cumplir las órdenes de amparo impartidas en las sentencias de tutela, incluso cuando se trata de sentencias de segunda instancia o de las proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión. Tal competencia se deriva de la responsabilidad que el Decreto 2591 de 1991 le asignó a dicha autoridad judicial de cara a la materialización de la protección concedida a través de esas decisiones, la cual, en los términos del mencionado decreto, involucra el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados o la eliminación de las causas de su amenaza.²

9. Esta corporación se ha referido en varias oportunidades al papel que cumple el juez de primera instancia como principal llamado a desplegar los dos mecanismos procesales que el Decreto 2591 diseñó para asegurar que el amparo concedido en una decisión de tutela sea efectivamente garantizado: el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato. El primero, que opera oficiosamente cuando se verifica la negligencia de la autoridad accionada, exige indagar por las causas del incumplimiento y adoptar las medidas que resulten necesarias para conjurarlas. El segundo se inicia a petición de parte e involucra un examen de la responsabilidad subjetiva de la autoridad incumplida, cuestión que, eventualmente, puede impulsar la satisfacción de las órdenes que se dictaron para salvaguardar el derecho.³

10. La jurisprudencia constitucional, en todo caso, ha reconocido también la posibilidad excepcional de que la Corte asuma la verificación del cumplimiento de sus propias decisiones. Esto puede ocurrir cuando el funcionario competente, el juez de primera instancia, no adoptó las medidas necesarias para presionar la ejecución de la parte resolutive del fallo de tutela, o cuando las adoptó, pero estas resultaron insuficientes o ineficaces para alcanzar dicho objetivo. La competencia de esta corporación para asumir la vigilancia de sus providencias se activa, así mismo, cuando la autoridad desobediente es una alta Corte o cuando la sentencia cuyo cumplimiento se persigue incluye órdenes complejas,

² Decreto 2591 de 1991, artículo 27.

³ Sobre la naturaleza y el objeto del incidente de desacato y sus diferencias con el trámite de cumplimiento de los fallos de tutela puede revisarse la Sentencia T-254 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

cuya efectividad demanda un seguimiento permanente o la adopción de nuevas determinaciones.⁴

11. La viabilidad para que esta corporación asuma el trámite de cumplimiento de sus sentencias en cualquiera de esas hipótesis se sujeta, de todas formas, a la satisfacción de unas condiciones adicionales. La jurisprudencia ha indicado que, para el efecto, es preciso que i) el fallo cuyo cumplimiento se persigue haya concedido el amparo solicitado; ii) la intervención de la Corte resulte imperiosa para salvaguardar la supremacía e integridad del ordenamiento constitucional y iii) que, así mismo, sea indispensable para proteger efectivamente los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.⁵

Actuaciones adelantadas con ocasión de la solicitud de cumplimiento

12. Mediante auto del 28 de enero de 2015, el magistrado sustanciador decretó las pruebas que consideró útiles y necesarias para determinar si se justificaba que esta corporación asumiera la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, de conformidad con lo solicitado en ese sentido por los representantes legales de los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos. En consecuencia, dispuso oficiar al Ministerio del Interior, para que informara sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de revisión⁶, y a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, para que refiriera qué gestiones había adelantado para impulsar el cumplimiento de la sentencia. En la misma

⁴ En los términos del Auto 244 de 2010 (M.P. Humberto Sierra) la Corte puede asumir la verificación del cumplimiento de sus decisiones *“cuando el juez a quien le compete pronunciarse sobre el cumplimiento de la sentencia ha ejercido su competencia y la desobediencia persiste, o cuando la autoridad desobediente es una Alta Corte, pues las mismas no tienen superior jerárquico que pueda conocer de la consulta sobre la sanción por desacato. (...) Cuando se presenta un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela sin que los jueces competentes hayan podido adoptar las medidas que hagan efectiva la orden de protección, o dichas medidas han sido insuficientes o ineficaces, o cuando en presencia de un estado de cosas inconstitucional, que afecta a un conjunto amplio de personas, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones, de acuerdo con las circunstancias de una situación que se prolonga en el tiempo”*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ El magistrado sustanciador le solicitó al Ministerio pronunciarse, en particular, sobre los siguientes aspectos: *“a) Qué medidas adoptó para darle cumplimiento a la orden cuarta de la Sentencia T-576 de 2014, en la que se le exigió divulgar, de una forma sencilla y comprensible, a través de su página de internet, del sistema de medios públicos nacionales y de periódicos de circulación nacional y regional, el contenido de la “Propuesta de Protocolo de consulta previa, libre, informada y vinculante para comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras de áreas rurales y urbanas” aprobada en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, destacando el punto v), que se refiere a “los participantes en el proceso de consulta”. En este punto, el Ministerio deberá explicar las razones por las cuales el link correspondiente a la Propuesta de Protocolo que aparece en su página web no remite al contenido de la Propuesta en las condiciones exigidas por la Sentencia 576 de 2014, sino a una de las intervenciones que la entidad efectuó ante esta corporación durante el trámite de revisión constitucional; b) Qué medidas adoptó para darle cumplimiento a la orden quinta de la Sentencia T-576 de 2014, en la que se le exigió especificar que las asambleas departamentales con las cuales se daría inicio al proceso de consulta previa “en el marco del cual se definirán las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que puedan afectarlas directamente”, tendrían el propósito de agotar la primera etapa de dicho proceso consultivo, esto es, la etapa de preconsulta; c) a través de qué medios y con cuánta anticipación convocó a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Magdalena a participar en la asamblea departamental en la que se realizaría el proceso de preconsulta relativo a la definición de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general contemplado en la Sentencia T-576 de 2014.*

oportunidad, ordenó remitir copia de lo decidido a la Defensoría del Pueblo, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la Nación, para informaran lo que estimaran relevante en relación con el cumplimiento de la sentencia.

13. La Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, Maritza del Carmen Mosquera Palacios, informó sobre las medidas adelantadas por esa cartera en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, a través de escrito del 10 de febrero de 2015.

13.1. La funcionaria indicó que el ministerio implementó un plan de medios que incluyó la emisión de 13.703 cuñas radiales, 101 comerciales en televisión regional y 35 avisos en prensa para darle cumplimiento a la orden cuarta del fallo. Respecto de la orden quinta, relativa a la convocatoria del proceso de consulta previa, señaló que se satisfizo a través del link creado con ese objeto en la página web del Ministerio del Interior.

Adicionalmente, se refirió a la publicación de los avances obtenidos en cada una de las asambleas que se realizaron en los departamentos y en el Distrito Capital. Según explicó, estos se dieron a conocer mediante la publicación de las actas correspondientes, en cumplimiento de la orden sexta del fallo de revisión de tutela. Sobre el informe detallado de las asambleas, no obstante, dijo que se enviaría a la Corte posteriormente.

13.2. La representante del ministerio informó, además, sobre la designación de 576 delegados departamentales que fueron elegidos en las asambleas y convocados para discutir en Bogotá, del 31 de enero al seis de febrero de 2015, las propuestas de diseño, integración y funcionamiento del Espacio Nacional de Consulta Previa de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que presentaron el Gobierno y las propias comunidades.

Los delegados que asistieron a la reunión en Bogotá consolidaron acuerdos frente a la construcción de dos propuestas. La primera integra la expresión de 28 departamentos y, la segunda, la de Bogotá, Nariño, un sector de los delegados de Chocó y un sector de los delegados de Cauca. Nariño, al final, se unió a la propuesta de los 28 departamentos. El departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina presentó su propia propuesta, dadas sus características especiales.

13.3. Dicho esto, la funcionaria absolvió los interrogantes planteados por el magistrado sustanciador de cara a lo referido en la solicitud de cumplimiento. Al respecto, indicó lo siguiente:

- i) Sobre el posible incumplimiento de la orden de publicar el protocolo de consulta previa aprobado en el Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero:

Una vez fue notificado de la Sentencia T-576 de 2014, el ministerio buscó la propuesta de protocolo de consulta aprobado en Quibdó. No obstante,

para la misma época se llevaba a cabo en la Universidad del Rosario, en Bogotá, el lanzamiento del documento “Memorias del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrodescendiente, Palenquero y Raizal”, que fue allegado a la entidad. Como encontró diferencias entre ambos documentos, el ministerio decidió publicar la copia auténtica del documento que reposaba en el expediente de la Sentencia T-576 de 2014, por ser ese el que valoró la Corte. Es ese el archivo que reposa en el link creado en cumplimiento del fallo.

ii) Sobre el posible incumplimiento de la obligación de especificar que las asambleas departamentales tendrían el propósito de agotar la etapa de preconsulta del proceso consultivo ordenado por la sentencia.

Los delegados del ministerio que asistieron a las 32 asambleas departamentales y a la del distrito de Bogotá tenían la instrucción de enfatizar que las asambleas operaban como una fase de preconsulta, donde se presentaban los criterios para la integración del espacio y se recogían como insumo para consolidar la propuesta de integración de Espacio Nacional.

iii) Sobre los medios y la anticipación con que convocó a las comunidades negras del Magdalena a participar en la asamblea departamental.

Las comunidades del Magdalena fueron convocadas para participar en la asamblea del departamento el nueve de diciembre de 2014, es decir, con 37 días de anticipación, a través de la publicación de la convocatoria en la página web del ministerio. Se emitieron cuñas radiales en las emisoras de mayor audiencia en las zonas rurales y urbanas del departamento, comerciales de televisión y se publicaron avisos de página entera en dos periódicos de circulación nacional y uno de media página en el diario regional Hoy, del Magdalena. Igualmente, se contactó vía telefónica a los líderes de la región para que a través de ellos se contactara a otros líderes a la asamblea.

Como consecuencia de ello, *“la participación de las comunidades en ese departamento ascendió a 234 asistentes el primer día y 254 el segundo día, entre los que se encuentran los accionantes, (...) como se puede constatar en los listados de asistencia que se anexan al presente documento”*.⁷

14. La Procuraduría General de la Nación respondió a lo indagado por el magistrado sustanciador a través de la Procuradora Delegada (E) Paula Andrea Ramírez Barbosa, quien indicó que las procuradurías regionales han acompañado, en el marco de sus funciones legales y de su misión institucional, el desarrollo de las asambleas y actividades realizadas por el Ministerio del Interior en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

⁷ Folio 108, Cuaderno 1, del Expediente del trámite de cumplimiento.

El organismo de control precisó que el ministerio adelantó acciones encaminadas a divulgar adecuadamente la propuesta de protocolo de consulta. No obstante, no cumplió puntualmente lo ordenado por la Corte, pues no publicó la propuesta en su sitio oficial, lo cual podría afectar la transparencia, publicidad y buena fe del proceso consultivo. Sobre el desarrollo de las asambleas, advirtió que hubo manifestaciones de inconformidad relacionadas con temas logísticos, por cambios de fecha y falta de claridad sobre el objeto de las mismas.⁸

Sobre la asamblea nacional, la representante de la Procuraduría expuso que se fraccionó en dos sectores con posiciones encontradas en cuanto al número de delegatarios que conformarían el espacio nacional de consulta. Del primero hacían parte los 70 delegados del departamento del Cauca que fueron elegidos en la asamblea complementaria celebrada en Santander de Quilichao, los delegados de Nariño, los de Bogotá y los de Chocó que fueron elegidos en la segunda asamblea de ese departamento. El segundo sector estaba integrado por los delegados de los demás departamentos, incluidos 20 representantes elegidos en la primera asamblea del Cauca y una fracción de 56 delegatarios de Chocó. La imposibilidad de un acuerdo entre los grupos llevó al gobierno a dar por cerrada la asamblea.

La funcionaria concluyó su intervención advirtiendo sobre la importancia de que el Ministerio del Interior genere las condiciones adecuadas para darle continuidad al proceso, sin perder de vista que la consulta previa exige definiciones concretas y, en lo posible, concertadas con los sujetos convocados, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

15. Margareth Sofia Silva, jefe de la oficina jurídica de la Defensoría del Pueblo, realizó unas precisiones puntuales sobre el proceso de convocatoria, la logística de las asambleas, el desarrollo de las mismas y sobre el desarrollo del espacio nacional. Del informe presentado por la Defensoría pueden extraerse las siguientes conclusiones preliminares:

i) Sobre el proceso de convocatoria:

Aunque se reconoce la amplia difusión por radio y prensa, las comunidades cuestionaron que la convocatoria se hubiera realizado en la misma semana del encuentro. Esto impidió que algunas de ellas contaran con información oportuna, sobre todo, las que habitan en zonas rurales. Algunos consejos comunitarios de Antioquia, Cesar, Córdoba, Meta, Valle y Cauca manifestaron que, en efecto, no pudieron participar porque no se enteraron de las convocatorias.

Además, las fechas establecidas en algunos de los cronogramas publicados cambiaron, sin que tal decisión se hubiera comunicado oportunamente. Estas fallas produjeron traumatismos en las asambleas de Chocó, Cundinamarca,

⁸ En Chocó, Cauca y San Andrés, por ejemplo, se realizaron dos reuniones. En cada una se eligieron delegados, cuestión que afectó, posteriormente, el desarrollo de la asamblea nacional.

Meta y Valle del Cauca. Las convocatorias debieron organizarse con mayor precisión y claridad, considerando las distancias de los asentamientos de las comunidades respecto del lugar seleccionado para la asamblea y los tiempos de los participantes.

ii) Sobre la logística de los eventos

En varias regiones, como Valle del Cauca y Magdalena, se evidenció la falta de capacidad de la sede para acoger a los integrantes de las comunidades convocadas a las asambleas, lo cual limitó el acceso y el ejercicio del derecho a la participación por parte de muchos de ellos. Los servicios generales dispuestos para los asistentes fueron precarios en términos de higiene, uso de agua y recursos adecuados y dignos.

iii) Sobre el desarrollo de las asambleas deliberativas

Se observaron falencias en la valoración de las dinámicas propias de cada región, de las expresiones organizativas y del manejo adecuado con enfoque diferencial frente a los aspectos logísticos, de información y medios de comunicación. Una dificultad adicional tuvo que ver con la insuficiente divulgación del protocolo que resultó del Congreso Nacional en Chocó, pues la mayoría de las comunidades no tuvieron acceso al documento digital, ya que en sus territorios no existe esa tecnología de comunicación adecuada. Las comunidades tampoco tuvieron claridad sobre los objetivos de la convocatoria.

iv) Sobre el espacio nacional

El Ministerio del Interior instaló la asamblea nacional y habilitó un espacio autónomo de diálogo. Los representantes decidieron organizarse por departamentos, pero, en los días siguientes, se presentó una ruptura entre dos sectores que mantuvieron una postura de tensión permanente y posiciones encontradas en cuanto a los criterios de elección de los representantes del espacio nacional, sus objetivos y frente a la construcción de las pautas para la consulta. El pueblo raizal también sometió a consideración una propuesta específica. Ante la imposibilidad de conciliar las posturas, el ministerio clausuró la asamblea, invitando a los delegados a hacer un esfuerzo de construcción que facilite el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

v) Observaciones y consideraciones generales

La Defensoría concluyó que, en el marco de la complejidad que marcó el desarrollo de esa primera fase de cumplimiento de las órdenes de la Corte, se logró avanzar en aspectos centrales, como la ampliación de la participación a sectores rurales y urbanos, con enfoque diferencial de género, sexo, etario y discapacidad. La entidad resaltó la presencia activa de comunidades provenientes de todas las regiones del país y la apropiación de sus derechos fundamentales colectivos e integrales.

Igualmente, dio cuenta de una serie de circunstancias de orden antropológico, sociológico, organizativo y político que de alguna forma incidieron como factor de debilidad en el proceso organizativo colectivo.

Así, desde el análisis de la naturaleza, contenido y alcance de los derechos de los grupos étnicos y en el marco de la labor de acompañamiento que ha realizado, sugirió a la Corte fijar unas pautas orientadoras de los deberes que incumben a las comunidades protegidas, de cara a la consideración de los límites de su autonomía. Lo anterior, para que asuman posiciones razonables frente a las tensiones, las diferencias y las desavenencias que, de forma inevitable, surgen en el marco de espacios de diálogo y concertación como el que involucra la concreción del espacio nacional de consulta ordenado por la Sentencia T-576 de 2014.

16. La Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar no respondió las preguntas que se le formularon en relación con las gestiones que había adelantado en aras del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. En consecuencia, mediante providencia del cuatro de marzo de 2015, el magistrado sustanciador la requirió para que diera estricto cumplimiento a lo que se le ordenó en ese sentido, advirtiéndole sobre las consecuencias que conlleva el incumplimiento de las órdenes judiciales, en los términos del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y del artículo 35 de la Ley 734 de 2002. Vencido el término probatorio, no se recibió respuesta alguna.

Solicitudes de cumplimiento formuladas con posterioridad al decreto de pruebas

17. Con posterioridad al decreto de pruebas, se han radicado otras solicitudes relacionadas con el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. El tres (3) de febrero de 2015, la Secretaría remitió al despacho del magistrado sustanciador un primer documento, suscrito por Ofelia Livingston de Barker en condición de Coordinadora General de la Convergencia de Organizaciones Raizales y Pueblo⁹. La interviniente dio a conocer algunas situaciones que se presentaron en el marco de la asamblea departamental realizada en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que, en su criterio, trasgredían las órdenes impartidas en la sentencia.

18. El 17 de febrero siguiente, se recibió un documento suscrito por Ignacio Barrera Kelly, Sissy Mitchell Kelly, Jairo Rodríguez Davis, Germán Celis Gordon, Lodesca Livingston Steele y Zaldua Dawkins Robinson, quienes se identificaron como delegados raizales de San Andrés y de Providencia. El documento contiene la propuesta de protocolo de consulta previa formulada por el pueblo raizal, que, según explicaron los delegados, no avala el Protocolo de Consulta Previa ni las pautas para el diseño, la integración y el funcionamiento del espacio de consulta que se elaboraron en el Congreso Nacional Afrocolombiano celebrado en 2013.

⁹ The Union of Raizal Organizations and People.

19. En la misma fecha, se remitió un escrito firmado por Rudesindo Castro Espinosa, Idalmy Minota Beltrán, Emigdio Pertuz Buendías, Ovidio Asprilla Sánchez, Alfonso Silva Badillo, Silvio Garcés Mosquera y Diana María Sevillano, quienes se identificaron como delegados de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales de Chocó, Cauca, Valle, Nariño, valles interandinos, Santander y Bogotá ante la Asamblea Nacional Autónoma del Pueblo Afrodescendiente convocada por el Ministerio del Interior.¹⁰ Los intervinientes informaron que la propuesta de protocolo de consulta previa aprobada en el Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero no se divulgó de forma sencilla y comprensible, como lo ordenó la Sentencia T-576 de 2014. Indicaron, así mismo, que la convocatoria no estuvo antecedida de un proceso de planificación, que nunca se estableció un cronograma ni se garantizó la participación equitativa de las comunidades negras. M

20. Marino Sánchez y Dimas Orejuela, Presidente y Secretario del Espacio Autónomo de las comunidades representadas en las expresiones organizativas de Consejos Comunitarios y organizaciones de base rurales y urbanas convocadas a asamblea nacional en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, remitieron una carta abierta en el mismo sentido. La comunicación indica que la orden quinta de la sentencia de revisión, relativa a los términos en que debía convocarse a las asambleas de preconsulta, fue incumplida; que el Ministerio llevó a cabo unas asambleas complementarias en Cauca y Chocó en las que se eligieron delegados de forma desproporcionada y que la asamblea nacional fue clausurada unilateralmente por el Ministerio del Interior después de ocho días de trabajo. Solicitaron, por eso, que se ordene cumplir efectivamente el fallo de revisión.

21. El 16 de octubre de 2015, la Secretaría General de la Corte remitió un documento suscrito por Wilson Córdoba Arroyo, del Equipo de Delegados Nacionales de Chocó, que relata algunas irregularidades que se habrían presentado en la asamblea que se llevó a cabo en Quibdó, el 14 de enero de 2015. El documento, en particular, cuestionó que el Ministerio del Interior hubiera suspendido la celebración de la asamblea departamental que convocó en Chocó horas antes del evento, cuando más del 80% de los interesados se habían desplazado hasta Quibdó desde sus lugares de origen. Según el interviniente, tal decisión motivó la celebración de una nueva reunión en la que se eligieron los 154 delegados que asistieron a la asamblea nacional en Bogotá, aunque no representan legítimamente a las comunidades negras del departamento. Pidió que se investigue el posible detrimento patrimonial que causó tal situación y que se protejan los derechos fundamentales que por cuenta de ella fueron vulnerados.

22. Finalmente, el 20 de noviembre, la Secretaría hizo llegar al despacho del magistrado sustanciador un derecho de petición formulado, a través de correo electrónico, por Alfonso Silva Badillo, quien se identificó como exdelegado del congreso de Quibdó y socio articulado del proceso de constitución de la Anaфро. P/

¹⁰ Los intervinientes precisaron que la Asamblea Nacional se llevó a cabo entre el 31 de enero y el 6 de febrero de 2015.

El señor Silva solicitó conminar al Ministerio del Interior a cumplir a cabalidad con lo ordenado en la Sentencia T-576 de 2014, considerando las interpretaciones subjetivas que ha hecho del contexto, tiempo, modo y lugar en los que deben llevarse a cabo las convocatorias y de la elección de los delegados, en especial, de los delegados de Bogotá.

Estudio de la solicitud de cumplimiento

23. De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Sala resolver sobre la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 que formularon los representantes legales de los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurinca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos. En concreto, la Sala deberá determinar: i) si los recurrentes están legitimados para formular esa solicitud¹¹ y si ii) la situación que narraron configura, en el marco de las pruebas practicadas por el magistrado sustanciador, alguna de las hipótesis que justificaría que esta corporación asumiera dicho trámite.

24. Para definir si los intervinientes se encuentran legitimados para formular la solicitud objeto de estudio hay que considerar, primero, que la Sentencia T-576 de 2014 no protegió a personas determinadas, sino a comunidades étnicamente diferenciadas, en su condición de sujeto colectivo de derechos. La sentencia, en efecto, amparó los derechos fundamentales a la igualdad, a la participación y a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras organizadas en el Palenque Afrourbano de Tumaco, la Asociación de Mujeres Afrodescendientes y del Caribe Graciela Cha-Inés, la Asociación de Consejos Comunitarios de Negritudes del Norte del Cauca, el Consejo Comunitario Juan Oval Arrincón Amela, la Asociación de Organizaciones de Comunidades Negras del Cesar “Ku-Suto” y la Asociación Municipal de Consejos Comunitarios de Suárez, en tanto fueron excluidas del proceso de elección de los integrantes del Espacio Nacional de Representación convocado por la Resolución 121 de 2012.

25. En principio, serían esas comunidades las legitimadas para perseguir el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. No obstante, hay que valorar, también, que la Sala Novena de Revisión concedió esa protección con efectos *inter comunis* y que, en ese contexto, comunidades distintas a las que participaron en el proceso de tutela pueden beneficiarse de la protección otorgada por la providencia.¹²

¹¹ El requisito de legitimación en la causa es un presupuesto formal de procedibilidad de la acción de tutela que busca garantizar que este mecanismo judicial sea utilizado por quienes cuentan con interés directo y particular en la solicitud formulada ante el juez constitucional. La necesidad de acreditar ese interés se predica también de las peticiones presentadas con posterioridad al fallo de tutela, como las que persiguen su aclaración, corrección o anulación y las que buscan impulsar su cumplimiento.

¹² Por regla general, los fallos de tutela que profiere esta corporación en ejercicio de su facultad de revisión generan efectos entre quienes intervinieron en el proceso. La Corte, sin embargo, ha previsto la posibilidad de que sus decisiones tengan un alcance mayor, cuando circunscribir la protección concedida a quienes formularon la acción de tutela objeto de estudio puede conducir a que se desconozcan los derechos fundamentales de otras personas que, enfrentando las mismas circunstancias, no promovieron el mecanismo de protección constitucional. (Cfr. Autos 244 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao, y 335 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). La Sentencia T-576 de 2014 se ubica en esa segunda hipótesis.

26. La decisión de modular los efectos de la Sentencia T-576 de 2014 se adoptó considerando que, como las accionantes, otras comunidades negras fueron excluidas del proceso de elección del Espacio Nacional de Representación convocado por la Resolución 121 de 2012 por no tener un territorio titulado. Así, en aras de superar la problemática estructural asociada a la ausencia de ese escenario de consulta y de proteger en condiciones de igualdad a las comunidades afectadas por la decisión del ministerio, la sentencia cobijó a todas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se encontraran en la situación de hecho experimentada por las que promovieron la solicitud de amparo. Sobre ese punto en particular, la providencia indicó lo siguiente:

“(...) la Sala fue enfática al precisar que su decisión no se limitaría al caso concreto, sino a solucionar la problemática estructural relacionada con la ausencia de una instancia nacional de consulta previa de las medidas de amplio alcance que puedan representar una afectación directa para las comunidades negras, raizales y palenqueras del país. Fue en ese contexto que dio cuenta de los parámetros que pueden contribuir a dilucidar los dilemas asociados a la atribución de la titularidad de derechos étnicos y que destacó las disposiciones normativas y las reglas jurisprudenciales que deben guiar el desarrollo de los procesos consultivos (...). Esa circunstancia tiene unas implicaciones concretas. Primero, supone que la protección que aquí se concede no puede irradiar solamente sobre las comunidades que apoyaron la tutela formulada por el señor Moisés Pérez Casseres, sino sobre todo el universo de comunidades que fueron excluidas de la convocatoria para la elección de los integrantes del Espacio Nacional de Delegados por cuenta de la aplicación de un criterio arbitrario y restrictivo que se opone a los estándares de protección del derecho fundamental a la consulta previa. En esa medida, el amparo que aquí se otorga será concedido con efectos inter comunis, para proteger, en condiciones de igualdad, los derechos de todas las comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras que no pudieron participar en las asambleas departamentales que se realizaron con ocasión de lo dispuesto en la Resolución 121 de 2012”.

27. La Sentencia T-576 de 2014 tiene, entonces, dos tipos de destinatarios: las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que pertenecen al Palenque Afrourbano de Tumaco, la Asociación de Mujeres Afrodescendientes y del Caribe Graciela Cha-Inés, la Asociación de Consejos Comunitarios de Negritudes del Norte del Cauca, el Consejo Comunitario Juan Oval Arrincón Amela, la Asociación de Organizaciones de Comunidades Negras del Cesar “Ku-Suto” y la Asociación Municipal de Consejos Comunitarios de Suárez son sus destinatarias directas, en tanto, como promotoras de la acción de tutela, obtuvieron la protección expresa de sus derechos a la igualdad, la consulta previa y a la participación. Las demás comunidades negras, raizales, afrocolombianas y palenqueras que fueron excluidas del proceso de integración del Espacio Nacional de Delegados son destinatarias indirectas del fallo. Unas y otras se encuentran legitimadas para reclamar la materialización de las órdenes impartidas, ya sea directamente ante la autoridad pública obligada o ante el funcionario judicial responsable del cumplimiento de la sentencia.

28. La solicitud objeto de examen fue presentada por Julio López Granados, Edilsa Moreno de Mejía, Marcelino Charris, Juan Barón Marimón, Félix Barrios Cervantes, Alfonso Santander Pertuz, Sandra Chiquillo Julio, Elsa Barros Sepúlveda, Arturo Salgado Atencio y Medenis Julio Berrío, quienes actúan como representantes legales de los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos, respectivamente. En esa condición, se reunieron el 12 de diciembre de 2014, en el corregimiento de Tucurínca, Magdalena, para discutir sobre las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 e informar a la Corte al respecto.

29. Los recurrentes explicaron que los consejos comunitarios que representan comparten dos características: carecen de título colectivo adjudicado por el Incoder y pertenecen a la Línea Rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena. Eso implica que las comunidades que los integran son destinatarias indirectas de la Sentencia T-576 de 2014, en tanto, al no contar con un territorio adjudicado, no fueron convocadas a participar en la convocatoria adelantada por el Ministerio del Interior, a través de la Resolución 121 de 2012. Establecido así que esas comunidades se encuentran en condiciones fácticas y jurídicas equivalentes a las de las aquellas que la Sentencia T-576 de 2014 protegió directamente, la Sala encuentra demostrado su interés en el cumplimiento de esa decisión. Así las cosas, pasa, ahora, a verificar la procedencia material de su solicitud.

30. Lo primero que hay que valorar con ese objeto es que, en los términos referidos previamente, la competencia de la Corte para asumir la vigilancia del cumplimiento de sus decisiones se activa de manera excepcional, cuando el juez de primera instancia, a quien en principio le incumbe esa tarea, no adoptó las medidas necesarias para presionar la satisfacción de las órdenes impartidas en el fallo de tutela, o cuando las adoptó, pero estas no contribuyeron a que se materializara la protección concedida.

31. En esta ocasión, no fue posible establecer si el juez de primera instancia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, adoptó alguna medida encaminada a asegurar el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, como le correspondía de conformidad con lo dispuesto sobre el particular en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991. Lo anterior, debido a que la referida autoridad judicial se abstuvo de informar sobre las gestiones que adelantó en ese sentido, pese a que el magistrado sustanciador la requirió con el objeto de que se pronunciara al respecto y a que le advirtió sobre las consecuencias disciplinarias a las que podría dar lugar su incumplimiento.

32. El hecho de que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no haya respondido al requerimiento del magistrado sustanciador denota la ausencia de una labor de seguimiento consecuente con el compromiso que le incumbía como juez constitucional de primera instancia respecto del oportuno y efectivo restablecimiento de los derechos fundamentales amparados

por la Sentencia T-576 de 2014. Sobre todo, si se lee en el contexto de lo planteado en la solicitud de cumplimiento, de las observaciones consignadas en los informes que la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación remitieron a la Corte y de lo manifestado por los representantes de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que han intervenido en este trámite solicitando la adopción de medidas que faciliten la integración del espacio nacional de consulta previa al que alude la sentencia.

33. Todo esto, sumado a que ha transcurrido más de un año desde la fecha de la comunicación del fallo de revisión sin que el amparo concedido se haya materializado, da cuenta de la configuración de una situación extraordinaria que habilita a esta corporación para asumir la verificación de su cumplimiento, en ejercicio de la competencia excepcional con que cuenta para el efecto.

34. Como, además, la Sentencia T-576 de 2014 protegió con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y a la consulta previa de las comunidades negras que fueron excluidas del proceso de elección de los integrantes del Espacio Nacional de Representación convocado por la Resolución 121 de 2012 e incluyó órdenes complejas cuya materialización requiere acompañamiento permanente, la Sala encuentra acreditada la necesidad su intervención en aras de la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales amparados.

35. Así las cosas, asumirá la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 y adoptará las medidas que estima conducentes y necesarias para impulsar la concreción del amparo concedido. Previo a ello, definirá la procedencia de las demás solicitudes de cumplimiento que se formularon y delimitará el alcance de la intervención judicial que comporta este trámite, considerando i) que la Sentencia T-576 de 2014 protegió con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales a la consulta previa, a la participación y a la igualdad de las comunidades negras, raizales y palenqueras que fueron excluidas del proceso de elección convocado por la Resolución 121 de 2012 por no contar con un título colectivo de dominio y que, ii) para lograr la protección efectiva de esos derechos y corregir la problemática estructural que ha generado la ausencia de una instancia a través de la cual se pueda consultar a esas comunidades sobre las medidas de amplio alcance que puedan afectarlas, el fallo ordenó realizar una convocatoria pública y transparente orientada a garantizar que fueran las propias comunidades las que definieran, en ejercicio de su autonomía, las pautas para la elección de quienes las representarían en ese espacio nacional de consulta previa.

Los efectos inter comunis de la Sentencia T-576 de 2014 y la legitimación para intervenir dentro del presente trámite de cumplimiento.

36. La Sala se refirió antes a las implicaciones que genera, de cara al examen de procedibilidad de solicitudes como la que ahora convoca su atención, el hecho de que los efectos de la Sentencia T-576 de 2014 se hayan modulado para hacerlos extensivos a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que no fueron convocadas a participar en la conformación del

Espacio Nacional de Delegados con el que el Ministerio del Interior planeaba agotar los procesos de consulta de las medidas administrativas y legislativas de amplio alcance. Lo aludido al respecto cobra relevancia si se considera que los representantes legales de los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos no fueron los únicos que requirieron la intervención de la Corte en la vigilancia del cumplimiento de esa decisión.

37. En efecto, la Secretaría General de esta corporación recibió otra serie de peticiones que, tras relatar distintas situaciones que podrían estar obstaculizando la materialización de las órdenes impartidas por la Sentencia T-576 de 2014, han reclamado la mediación de este alto tribunal en aras de su cumplimiento. Las siguientes personas han formulado peticiones en ese sentido:

i) Ofelia Livingston de Barker, Coordinadora General de la Convergencia de Organizaciones Raizales y Pueblo;

ii) Ignacio Barrera Kelly, Sissy Mitchell Kelly, Jairo Rodríguez Davis, Germán Celis Gordon, Lodesca Livingston Steele y Zaldua Dawkins Robinson, delegados raizales de San Andrés y de Providencia;

iii) Rudesindo Castro Espinosa, Idalmy Minota Beltrán, Emigdio Pertuz Buendías, Ovidio Asprilla Sánchez, Alfonso Silva Badillo, Silvio Garcés Mosquera y Diana María Sevillano, delegados de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales de Chocó, Cauca, Valle, Nariño, valles interandinos, Santander y Bogotá ante la Asamblea Nacional Autónoma del Pueblo Afrodescendiente;

iv) Marino Sánchez y Dimas Orejuela, Presidente y Secretario del Espacio Autónomo de las comunidades representadas en las expresiones organizativas de Consejos Comunitarios y organizaciones de base rurales y urbanas convocadas a asamblea nacional en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014;

v) Wilson Córdoba Arroyo, del Equipo de Delegados Nacionales de Chocó; y

vi) Alfonso Silva Badillo, ex delegado del congreso de Quibdó y socio articulado del proceso de constitución de la Anafro.

38. La tarea que incumbe a la Sala en este punto consiste entonces en verificar si los peticionarios se encuentran legitimados para requerir el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, en el marco de los efectos *inter comunis* concedidos al fallo de revisión. Esto exige valorar que, en los términos expuestos previamente, también los destinatarios indirectos del amparo, es decir, quienes se encuentran en la misma situación de hecho de los accionantes pero no intervinieron en el proceso.

39. En esa dirección, la Sala debe remitirse, de nuevo, a la parte resolutive de la Sentencia T-576 de 2014, como lo hizo al examinar la legitimación de los representantes legales de los consejos comunitarios que integran la línea rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena.¹³ La petición, se repite, fue considerada procedente porque fue formulada por los representantes legales de varios consejos comunitarios que se encuentran en una situación equiparable a la de las *comunidades* protegidas por la Corte. Para la Sala, no ocurre lo mismo con las solicitudes de verificación del cumplimiento que fueron radicadas posteriormente.

40. La primera de esas peticiones fue formulada por Ofelia Livingston de Barker, quien dijo actuar como coordinadora de la Convergencia de Organizaciones Raizales y Pueblo, pero no informó qué comunidades raizales pertenecen a esa organización ni demostró, tampoco, su condición de representante.¹⁴ La propuesta raizal que remitieron, después, Ignacio Barrera Kelly, Sissy Mitchell Kelly, Jairo Rodríguez Davis, Germán Celis Gordon, Lodesca Livingston Steele y Zaldúa Dawkins Robinson como delegados raizales de San Andrés, tampoco particulariza a las comunidades que estarían apoyando los reclamos planteados en ese documento.

41. Ocurre lo mismo con la petición que radicaron Rudesindo Castro Espinosa, Idalmy Minota Beltrán y Emigdio Pertuz Buendía como delegados del departamento del Chocó; Ovidio Asprilla Sánchez, Alfonso Silva Badillo y Silvio Garcés Mosquera como delegados de Bogotá y Diana María Sevillano como delegada por el departamento del Cauca ante la Asamblea Nacional Autónoma del Pueblo Afrodescendiente. Aunque los intervinientes plantearon que “*381 delegados del departamento del Chocó, Cauca, Nariño, Meta, valles interandinos, Santander y el Distrito Capital y los 62 consejos comunitarios del Chocó, los consejos comunitarios mayores de Buenaventura, los consejos comunitarios de Nariño y Cauca, la Asociación de Consejos Comunitarios de Antioquia y de los Valles Interandinos*” solicitan la intervención de la Corte “*para que el Ministerio del Interior acepte nuestra calidad de delegados nacionales legítimos*”, no fueron explícitos acerca de qué comunidades en concreto respaldan esa solicitud. El señor Silva Badillo formuló una petición adicional para reclamar, como exdelegado del congreso de Quibdó y socio articulado del proceso de constitución de la Anafro, que se conminara al Ministerio del Interior a cumplir con la Sentencia T-576 de 2014, pero tampoco entonces especificó si actúa en nombre de alguna de las comunidades amparadas por el fallo de la Corte.

42. Marino Sánchez y Dimas Orejuela, Presidente y Secretario del Espacio Autónomo de las comunidades convocadas a la asamblea nacional, indicaron que su solicitud cuenta con el respaldo de los “*delegados legítimos y legales*” de Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá,

¹³ Cfr. *Fundamento jurídico* 26.

¹⁴ La petición incluye, a manera de anexos, las copias de unas actas y declaraciones de las organizaciones presuntamente excluidas de “*la elección de delegados al espacio nacional*” que se llevó a cabo en San Andrés y Providencia. Los documentos, sin embargo, no brindan certeza acerca de las comunidades que, específicamente, apoyan la solicitud formulada por la recurrente.

Casanare, Cauca, César, chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada. No mencionaron, sin embargo, a qué comunidad negra, afrocolombiana, palenquera o raizal, en particular, representan.

43. El último escrito, que indica haber sido proyectado por Wilson Córdoba, de la Coordinación de Delegados del Chocó, no incluye ninguna firma. Por esa razón, el magistrado sustanciador ordenó oficiar al señor Córdoba para que precisara si era el autor del memorial e indicara, en ese caso, a nombre de qué personas o comunidades fue presentado el mismo.¹⁵ A la fecha, no se ha recibido respuesta.

44. Como puede verse, ninguno de los intervinientes especificó a nombre o en representación de qué comunidad o comunidades negras fue formulada su solicitud. Cada uno, en cambio, manifestó acudir a este trámite en condición de delegado departamental ante la asamblea nacional que se realizó, en enero pasado, en el marco del proceso consultivo convocado en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014¹⁶, o en el caso de Ofelia Livingston de Barker, como coordinadora de una organización de comunidades raizales de segundo nivel cuyas integrantes no fueron particularizadas.

45. La manifestación que los peticionarios realizaron en ese sentido no basta, sin embargo, para comprobar si ostentan la representatividad de alguno de los sujetos colectivos determinados a los que se dirigió al amparo concedido en la sentencia, esto es, si formularon su solicitud como representantes de alguna de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras que fueron excluidas de la elección de los integrantes del Espacio Nacional de Delegados porque, al habitar zonas urbanas, ser víctimas de desplazamiento forzado, estar agrupadas en organizaciones distintas a los consejos comunitarios o estar en trámite de titulación no contaban con un territorio adjudicado en el momento de la convocatoria realizada por el Ministerio del Interior.

46. La ausencia de una referencia explícita a las comunidades que en concreto estarían apoyando las solicitudes de cumplimiento impide constatar si Ofelia Livingston de Barker, Ignacio Barrera Kelly, Sissy Mitchell Kelly, Jairo Rodríguez Davis, Germán Celis Gordon, Lodesca Livingston Steele, Zaldúa Dawkins Robinson, Rudesindo Castro Espinosa, Idalmy Minota Beltrán, Emigdio Pertuz Buendías, Ovidio Asprilla Sánchez, Alfonso Silva Badillo, Silvio Garcés Mosquera, Diana María Sevillano, Marino Sánchez, Dimas Orejuela y Wilson Córdoba Arroyo están legitimados para intervenir en este trámite. Dado que, en ese contexto, su solicitud resulta formalmente improcedente, la Sala ordenará requerirlos, para que dentro de un término perentorio indiquen a nombre o en representación de qué comunidades realizan

¹⁵ El auto que ordenó oficiar al señor Córdoba fue comunicado a través de correo electrónico y a la dirección de notificación consignada en el documento de solicitud de cumplimiento mediante oficios del 26 de noviembre de 2015.

¹⁶ En todo caso, la elección de los delegados departamentales está siendo disputada en este momento, según se advierte de lo que, al respecto, manifestaron los propios intervinientes.

su intervención y alleguen los documentos que consideren pertinentes para acreditar tal circunstancia. La solicitud que no sea subsanada dentro del plazo que se señalará en la parte resolutive de esta providencia será declarada improcedente.

El trámite de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Alcance de la intervención judicial y delimitación de las medidas que se adoptarán en ese escenario.

47. La Sala Novena de Revisión ejercerá su competencia excepcional para vigilar el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 en el marco de la solicitud que formularon los representantes legales de diez consejos comunitarios pertenecientes a Línea Rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena. Con el objeto de delimitar el ámbito de su intervención, la Sala recordará, en este acápite, el papel del trámite de cumplimiento en la materialización de las órdenes impartidas en los fallos de tutela y se referirá al contenido de las órdenes que, en particular, se dictaron en la decisión cuyo cumplimiento se persigue en esta ocasión.

48. Respecto del primero de esos aspectos, es preciso recordar que el derecho que tiene toda persona para acceder a la administración de justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para plantear determinada controversia. El ejercicio de este derecho fundamental, consagrado en el artículo 229 de la Constitución, supone además que el problema que se somete a consideración del juez sea resuelto y que lo decidido se acate oportuna y plenamente. La ejecución material de las decisiones judiciales, y en particular, la de aquellas que se profieren en el marco de una acción de tutela, reviste por eso de la mayor importancia de cara a la realización de los fines, principios y valores que inspiran el Estado Social y Democrático de Derecho.

49. Esta corporación ha sido especialmente enfática acerca de los deberes que incumben a las autoridades y a los particulares respecto del restablecimiento y la garantía de los derechos protegidos en una sentencia de tutela. Igualmente, ha advertido sobre el compromiso que vincula a los jueces constitucionales con la adopción de las medidas de impulso procesal que estimen pertinentes y adecuadas para sortear los obstáculos que podrían estar impidiendo la plena satisfacción de las órdenes de protección que impartieron. Numerosas sentencias aluden, en esa dirección, a los amplios poderes con que cuentan los funcionarios judiciales en el marco de los dos mecanismos que el ordenamiento jurídico contempló en aras de la materialización de las sentencia de tutela: el incidente de desacato y el trámite de cumplimiento.

50. El trámite de cumplimiento y el incidente de desacato son figuras jurídicas distintas que comparten el propósito común de asegurar la efectiva salvaguarda del derecho fundamental protegido en una sentencia de tutela. El Decreto 2591 de 1991 permite que el juez constitucional los tramite de forma paralela y adopte las medidas que considere necesarias para forzar la satisfacción de las órdenes de amparo. La jurisprudencia constitucional, a su turno, se ha ocupado de identificar los aspectos distintivos de uno y otro mecanismo procesal. Respecto

del trámite de cumplimiento, aquel del que la Sala se ocupa en esta oportunidad, ha dicho que comprende toda medida que permita avanzar en la efectiva observancia de las órdenes dictadas por el juez de tutela. Es esto, precisamente, lo que lo distingue del incidente desacato, que se centra en indagar sobre la responsabilidad del funcionario o del particular directamente vinculado al cumplimiento de la orden de tutela.

51. El trámite de cumplimiento de las sentencias de tutela aspira, en efecto, a asegurar la cabal satisfacción de las órdenes impartidas para garantizar que, por esa vía, se restablezca el derecho fundamental vulnerado o se eliminen las circunstancias que representaban una amenaza para su ejercicio. En aras de ese propósito, el Decreto 2591 de 1991 invistió a los jueces con amplios poderes que involucran el decreto y la práctica de pruebas, la facultad de requerir a los responsables de la infracción iusfundamental que aspira a remediarse e inclusive, la posibilidad de ajustar o complementar las órdenes dictadas en el fallo original, cuando i) estas nunca garantizaron el goce efectivo del derecho fundamental tutelado o lo hicieron, pero devinieron inanes; ii) cuando su cumplimiento conlleva una afectación grave, directa, cierta, manifiesta e inminente del interés público o, finalmente, iii) cuando es evidente que lo ordenado será imposible de cumplir.¹⁷

52. La Sala asumirá su competencia excepcional frente al presente trámite en aras del completo restablecimiento de los derechos fundamentales objeto de amparo. En esa dirección pasa, ahora, a recordar el sentido de la decisión adoptada en la Sentencia T-576 de 2014 y a decretar las pruebas que encuentra adecuadas para determinar el estado actual de su cumplimiento.

53. En los antecedentes de esta providencia se explicó que la Sentencia T-576 de 2014 revisó la acción de tutela que promovió el señor Moisés Pérez Casseres contra el Ministerio del Interior, debido a que excluyó a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país que carecían de un territorio titulado de la convocatoria para la elección de los delegados que los representarían en un espacio nacional transitorio de consulta de las medidas administrativas y legislativas. La Sala determinó que la decisión de dirigir la convocatoria, solamente, a las comunidades que contaban con un título colectivo de dominio vulneró los derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y a la igualdad de las comunidades que no fueron convocadas a participar de ese proceso. Con el objeto de restablecerlos, dejó sin efectos el acto administrativo de convocatoria, los que se expidieron a su amparo, y ordenó consultar a las comunidades interesadas sobre las pautas a las que debería someterse la integración del nuevo espacio consultivo.

54. La Sala Novena arribó a esa conclusión tras analizar varios problemas jurídicos que involucraron un examen sobre los criterios que determinan la titularidad de derechos étnicos; una revisión de los obstáculos sociales, culturales e institucionales que han impedido integrar una instancia nacional de consulta previa para comunidades negras y un estudio de los parámetros en

¹⁷ Al respecto pueden revisarse las Sentencias T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-632 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy).

virtud de los cuales es posible establecer que determinada decisión o actuación deba ser objeto de consulta. Realizado el análisis del caso, la Sala concluyó que la participación de las comunidades negras en el espacio nacional de consulta no podía condicionarse a que contaran con un título colectivo, que ninguna autoridad judicial ni administrativa podía imponerles a las comunidades un modelo específico de institución representativa y que las pautas de integración del espacio consultivo debían ser objeto de un proceso de consulta previa.

55. Antes de finalizar, la providencia valoró los acuerdos alcanzados por algunas comunidades en el marco del Primer Congreso Autónomo del Pueblo Afrocolombiano, Raizal y Palenquero que se llevó a cabo con ocasión de los 20 años de la Ley 70 de 1993. Aunque la Sala resaltó el esfuerzo que supuso reunir a más de 1500 representantes de organizaciones y consejos comunitarios de todo el país para que discutieran sobre el fortalecimiento de sus espacios de participación, concluyó que los acuerdos alcanzados en ese marco no podían hacer las veces de proceso de consulta, puntualmente, debido a algunas inconsistencias en su convocatoria. El fallo resaltó que, a la luz de los parámetros contemplados en el Convenio 169 de la OIT, los procesos de consulta deben realizarse a través de las instituciones representativas de las comunidades concernidas, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y brindando, como garantía de transparencia, información completa sobre la información que pretende consultarse. El valor que, en todo caso, tenían las propuestas que en ese escenario aprobó un amplio, importante y diverso sector de las comunidades negras, motivó a la Sala a ordenar que se tomaran como marco de referencia para la ejecución del proceso de consulta en el marco del cual se definirían las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa.

56. Las órdenes de protección que impartió la Sentencia T-576 de 2014 se dirigen, precisamente, a asegurar que el proceso de consulta previa de las pautas para la conformación de esa instancia de consulta estuviera precedido por una convocatoria que, cumpliendo los requisitos de publicidad, transparencia y buena fe que caracterizan ese tipo de procesos, asegurara la participación de todas aquellas comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideraran con derecho a participar en él, fueran rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hubieran adoptado.

57. Con ese propósito en perspectiva, la sentencia comprometió al Ministerio del Interior a divulgar a través de su página de internet, del sistema de medios públicos nacionales y de periódicos de circulación nacional y regional la "*Propuesta de Protocolo de consulta previa, libre, informada y vinculante para comunidades negras, afrocolombianas y palenqueras de áreas rurales y urbanas*" que fue aprobada en el marco del Congreso Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, presentándola de forma sencilla y comprensible, en particular, en el punto relativo a "*los participantes del proceso de consulta*". La orden quinta del fallo ordenó convocar, a través de los mismos medios, a la celebración de la etapa preconsultiva del proceso, indicando de forma precisa la fecha, la hora y el lugar en el que se realizaría y explicando que su propósito era la integración de la instancia de participación

con la cual se consultarían las medidas de amplio alcance. Por último, la sentencia ordenó ubicar un vínculo de fácil acceso en su página web, que mantuviera a disposición de los interesados las propuestas de protocolo de consulta, el cronograma del proceso consultivo y los avances y acuerdos que se fueran alcanzando en el curso del mismo.

58. La vigilancia del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 se abordará considerando que las órdenes que impartió aspiraban a garantizar que la convocatoria al proceso de consulta previa de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se ajustara a esos lineamientos de publicidad, transparencia y buena fe. Con esa precisión como punto de partida, la Sala decretará las pruebas que considera útiles y necesarias para establecer el grado de cumplimiento actual del fallo.

59. En consecuencia, ordenará dar traslado al Ministerio del Interior de la solicitud de cumplimiento formulada por las comunidades negras los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos, pertenecientes a línea rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena y de los informes que, con ocasión de las pruebas practicadas por el magistrado sustanciador remitieron la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. //

60. Esto para que, dentro de los diez siguientes a la fecha en que se comunique esta providencia, remita un nuevo informe a la Sala en el que se pronuncie sobre lo referido por los peticionarios y por los órganos de control acerca de las dificultades logísticas en la convocatoria y desarrollo de algunas de las asambleas departamentales que se llevaron a cabo en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. La entidad deberá precisar, además, de qué manera le dio cumplimiento a la orden cuarta de la Sentencia T-576 de 2014, relacionada con la divulgación, *"a través de su página de internet, del sistema de medios públicos nacionales (radio y televisión) y de periódicos de circulación nacional y regional"* de la Propuesta de Protocolo de consulta previa que fue aprobada en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquera; si informó, a través de los referidos medios, que dicha propuesta sería el punto de referencia para el proceso de consulta previa y si precisó, como se lo ordenó la Corte, el contenido de cada uno de los siete puntos definidos en la propuesta de protocolo, destacando el punto v), relativo a "los participantes del proceso de consulta". ?

61. En el mismo informe, el ministerio deberá explicar cuál es el estado actual del proceso de consulta, señalando qué gestiones ha adelantado con posterioridad a la celebración de la asamblea nacional de comunidades negras que realizó en Bogotá, entre enero y febrero de 2015.

62. Para hacer efectivas las garantías de transparencia y publicidad que, en los términos de la Sentencia T-576 de 2014, deben signar el desarrollo del proceso consultivo de las *"pautas para la integración del espacio nacional de consulta*

de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que sean susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales”, la presente decisión deberá publicarse en el vínculo del Espacio Nacional de Consulta Previa que creó el Ministerio del Interior en su página web.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional

RESUELVE:

Primero. ASUMIR su competencia excepcional para vigilar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-576 de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. REQUERIR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a Ofelia Livingston de Barker, Ignacio Barrera Kelly, Sissy Mitchell Kelly, Jairo Rodríguez Davis, Germán Celis Gordon, Lodesca Livingston Steele, Zaldua Dawkins Robinson, Rudesindo Castro Espinosa, Idalmy Minota Beltrán, Emigdio Pertuz Buendías, Ovidio Asprilla Sánchez, Alfonso Silva Badillo, Silvio Garcés Mosquera, Diana María Sevillano, Marino Sánchez, Dimas Orejuela y Wilson Córdoba Arroyo con el objeto de que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que sean notificados de esta providencia, precisen a nombre de qué organizaciones negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras formularon las solicitudes de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 que radicaron ante esta corporación y alleguen los documentos que consideren pertinentes para demostrar que representan a tales comunidades. La Secretaría deberá advertirles a los peticionarios que, en caso de no realizar la precisión correspondiente, su solicitud se declarará improcedente.

Tercero. ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta corporación, se remita al Ministerio del Interior copia de la solicitud de cumplimiento formulada por las comunidades negras los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurinca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos, pertenecientes a línea rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena y de los informes que remitieron a este trámite la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

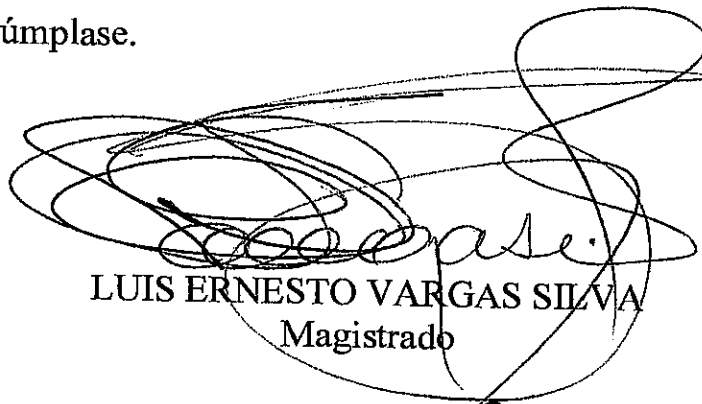
Cuarto. ORDENAR al Ministerio del Interior que, dentro de los diez siguientes a la fecha en que se comunique esta providencia, remita un nuevo informe a la Sala en el que se pronuncie sobre lo referido por los consejos comunitarios que formularon la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 y por los órganos de control acerca de las dificultades logísticas en la convocatoria y desarrollo de algunas de las asambleas departamentales de comunidades

negras, raizales y palenqueras que se celebraron entre diciembre de 2014 y enero de 2015. El informe deberá indicar, además:

- i) Si la Propuesta de Protocolo de consulta previa que fue aprobada en el Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero se divulgó a través de la página de internet del ministerio, "del sistema de medios públicos nacionales (radio y televisión) y de periódicos de circulación nacional y regional"; si se informó, a través de los referidos medios, que la propuesta sería el punto de referencia para el desarrollo del proceso de consulta previa y si se divulgó el contenido de sus siete puntos, destacando el punto v), relativo a "los participantes del proceso de consulta".
- ii)Cuál es el estado actual del proceso de consulta y qué gestiones, en concreto, ha adelantado el Ministerio con posterioridad a la celebración de la asamblea nacional de comunidades negras que realizó en Bogotá, entre enero y febrero de 2015.

Quinto. ORDENAR al Ministerio del Interior la publicación de esta decisión en el vínculo que creó en su página web con el objeto de divulgar el proceso de consulta del espacio nacional de consulta previa.


Notifíquese y cúmplase.




LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado



MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con silvamento de voto



MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria

AUTO 5881/15

