

Referencia: Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

Magistrado ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá D.C., (29) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa y por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Luis Ernesto Vargas Silva, en uso de sus facultades constitucionales y legales, ha proferido el siguiente

AUTO

Mediante el cual se verifica el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, que amparó con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron excluidas del proceso de elección convocado por la Resolución 121 de 2012 y ordenó convocarlas a participar en el proceso de consulta previa en el que se definirían las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que puedan afectarlas directamente.

I. ANTECEDENTES.

La Sentencia T-576 de 2014

1. La Sentencia T-576 de 2014, cuyo cumplimiento se verifica en esta oportunidad, estudió la acción de tutela que promovió el señor Moisés Pérez Casseres con el objeto de que se protegiera el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que, por no contar con un territorio colectivo titulado, no fueron convocadas a participar en la elección de los delegados que las representarían en el espacio nacional transitorio de consulta previa diseñado por la Resolución 121 de 2012. La sentencia amparó con efectos *inter comunis* los derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y a la igualdad de las comunidades excluidas del proceso y, en consecuencia, dejó sin efectos el acto administrativo de convocatoria y los que se expidieron a su amparo. Además, ordenó convocar a las comunidades interesadas al proceso de consulta de las pautas a las que debería someterse la integración del nuevo espacio consultivo. El fallo dispuso que la convocatoria y el desarrollo del

proceso deberían ajustarse a los parámetros que su parte resolutive dispuso en los siguientes términos:

“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”.

2. El amparo se concedió con efectos *inter comunis*, considerando que, además de las accionantes, otras comunidades negras fueron marginadas del proceso de elección del Espacio Nacional de Representación convocado por la Resolución 121 de 2012 por el hecho de no contar con un territorio colectivo titulado en el momento de la convocatoria. Para superar la problemática estructural derivada de la ausencia de ese escenario de consulta y proteger en condiciones de igualdad a las comunidades que el Ministerio del Interior excluyó del proceso, la Sentencia T-576 de 2014 cobijó a todas las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que se encontraran en la situación de hecho experimentada por las comunidades que promovieron la tutela.

La solicitud de apertura del incidente de cumplimiento

3. El 15 de diciembre de 2014, los representantes legales de diez consejos comunitarios pertenecientes a Línea Rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena¹ le solicitaron a la Sala Novena asumir la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Lo anterior, considerando que la convocatoria efectuada por el Ministerio del Interior no se ajustó a las órdenes impartidas por el fallo. Los recurrentes identificaron cuatro aspectos problemáticos de la convocatoria: que el ministerio hubiera sugerido que solo los consejos comunitarios con titulación colectiva o en trámite de titulación podrían participar en el proceso de consulta; que hubiera convocado a la “elección ante la instancia nacional”, pese a que el proceso consultivo buscaba acordar las pautas para la integración de ese espacio; que hubiera tomado como referencia el Censo Nacional de 2005, aunque la población afrocolombiana ha crecido considerablemente desde entonces; y que no hubiera fijado un cronograma de trabajo de las asambleas departamentales en las que se surtiría la etapa de preconsulta. En ese contexto, pidieron suspender el proceso, para que el Ministerio aclarara las condiciones en las que se llevarían a cabo las asambleas, en el marco de lo dispuesto en la sentencia.

4. El magistrado sustanciador decretó las pruebas que consideró útiles y necesarias para determinar la viabilidad de asumir el trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Mediante auto del 28 de enero de 2015, dispuso oficiar al Ministerio del Interior, para que informara sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo²; 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; y ordenó oficiar a la Defensoría del Pueblo, a la Oficina del Alto

¹ La solicitud fue formulada 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, 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.

² 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.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la Nación, para que informaran lo que estimaran relevante en relación con el cumplimiento de la sentencia.

5. Con posterioridad al decreto de pruebas, se formularon otras solicitudes de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Ofelia Livingston de Barker, en condición de Coordinadora General de la Convergencia de Organizaciones Raizales y Pueblo³; Ignacio Barrera Kelly, Sissy Mitchell Kelly, Jairo Rodríguez Davis, Germán Celis Gordon, Lodesca Livingston Steele y Zaldua Dawkins Robinson, como delegados raizales de San Andrés y de Providencia; Rudesindo Castro Espinosa, Idalmy Minota Beltrán, Emigdio Pertuz Buendías, Ovidio Asprilla Sánchez, Alfonso Silva Badillo, Silvio Garcés Mosquera y Diana María Sevillano, 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; 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; Wilson Córdoba Arroyo, del Equipo de Delegados Nacionales de Chocó y Alfonso Silva Badillo, exdelegado del congreso de Quibdó y socio articulado del proceso de constitución de la Anafro, le solicitaron a la Sala asumir el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, ante las dificultades que, dijeron, se habrían presentado en las asambleas departamentales que el Ministerio del Interior llevó a cabo entre diciembre de 2014 y agosto de 2015.

El Auto 588 de 2015

6. La Sala Novena de Revisión asumió su competencia excepcional para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, a través del Auto 588 de 2015. La decisión se adoptó considerando que la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar no había realizado una labor de seguimiento consecuente con el compromiso que le incumbía como juez de primera instancia respecto del restablecimiento de los derechos fundamentales amparados por dicha providencia. La Sala valoró, además, que había transcurrido más de un año desde la fecha de la comunicación de la Sentencia T-576 de 2014 sin que la protección otorgada se hubiera materializado, que el amparo se concedió con efectos *inter comunis* y que el fallo incluyó órdenes complejas cuya materialización requería de un acompañamiento permanente.

7. El auto hizo unas precisiones adicionales acerca de la legitimación de quienes formularon las solicitudes de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. La providencia explicó que solo las comunidades negras pertenecientes a los Consejos Comunitarios de Guayamacal, Tucurínca, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador,

³ The Union of Raizal Organizations and People.

Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos, de la línea rural de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y Afrocolombianas del Magdalena, se encontraban legitimadas para el efecto, en tanto se encontraban en las mismas condiciones fácticas y jurídicas de aquellas comunidades que actuaron como accionantes en la tutela que antecedió el fallo de revisión⁴. Como ninguna de las demás personas que reclamó la intervención de la Corte en la vigilancia del cumplimiento de la sentencia había acreditado si representaba a alguna de las comunidades negras cobijadas por la protección concedida por esta, la Sala ordenó requerirlas, para que precisaran a nombre de qué comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras formularon las solicitudes de cumplimiento y allegaran los documentos que consideraran pertinentes para demostrar que representaban a dichas comunidades.

8. Por último, la Sala le ordenó al Ministerio del Interior rendir un informe sobre las irregularidades que, en los términos planteados por los recurrentes, por la Defensoría del Pueblo y por la Procuraduría General de la Nación, se habrían presentado en la convocatoria y desarrollo de las algunas de las asambleas departamentales de comunidades negras, raizales y palenqueras que se celebraron entre diciembre de 2014 y enero de 2015, en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

Actuaciones adelantadas en el trámite de verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

9. Con posterioridad al Auto 588 de 2015, mediante el cual la Sala asumió su competencia para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, se allegaron al expediente las respuestas que Alfonso Silva Badillo, Wilson Córdoba Arroyo, Idalmy Minota Terán y Ofelia Livingston de Barker remitieron con el objeto de acreditar su legitimación para intervenir en el trámite de cumplimiento.

10. Adicionalmente, mediante escrito del 11 de marzo de 2016⁵, el Ministerio del Interior radicó el informe que la Sala le solicitó a través del Auto 588 de 2015. El documento alude a las condiciones de la convocatoria al proceso de consulta; a la logística y al desarrollo de las asambleas; a la difusión de la propuesta de protocolo que se aprobó en el primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y al desarrollo de la asamblea de protocolización del proceso de consulta previa. También relata las objeciones que algunos sectores de ciertos departamentos han manifestado respecto de los acuerdos alcanzados en el proceso.

⁴ Sobre ese punto en particular, expuso el Auto 588 de 2015: “*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*”.

⁵ Folios 169 a 2013.

11. El 18 de marzo siguiente, el ministerio presentó un nuevo informe que relata los avances del proceso de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. La viceministra para la participación y la igualdad de derechos, Carmen Inés Vásquez, se refirió en particular a las dificultades que ha enfrentado el proceso de consulta en los departamentos de Nariño, Cauca y en el Distrito Capital.

12. La viceministra presentó una nueva intervención el 13 de abril de 2016. En esa oportunidad, se refirió a la situación particular que se presentó en Chocó con ocasión del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Sentencia T-576 de 2014⁶. Mediante escrito del 22 de agosto de 2016, presentó informe final de cumplimiento a la Sentencia T-576 de 2014.

13. Durante el trámite de verificación de cumplimiento se han recibido varias solicitudes adicionales. Daniel Garcés Carabalí, quien se identificó como Delegado por el Departamento del Cauca al espacio nacional de Consulta Previa, intervino mediante escrito del 16 de marzo de 2016⁷ para hacer entrega del acta de la elección de delegadas y delegados del departamento del Cauca, con el objeto de que *“el Ministerio convoque a los delegados oficiales del departamento del Cauca a la sección del espacio nacional de consulta previa que se llevará a cabo los días 30 de marzo, 1 y 2 de abril del presente año”*.

14. El primero de abril de 2016, la Secretaría General de la Corte remitió al despacho del magistrado sustanciador copia de una petición que el señor Alfonso Silva Badillo dirigió al Ministerio del Interior, y una copia de la “denuncia pública al evento del Espacio Nacional de Consulta”, que formularon Astolfo Aramburo Vivas y otros designados por Bogotá a la asamblea nacional que el ministerio llevó a cabo en el Hotel Tequendama.

15. En la misma fecha, se allegó el escrito que radicaron Rodrigo Castillo, del Consejo Comunitario del Río Naya; Liomedes Mosquera, del Consejo Comunitario de Ladrilleros; y Jorge Histon Segura Urrutia, del Consejo Comunitario Mayor del Río Anchicayá, con el objeto de solicitar la adopción de medidas cautelares que protejan los derechos fundamentales a la participación, a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado de las comunidades que poseen la mayoría del territorio titulado en el Valle del Cauca⁸.

⁶ Folios 347 a 351 del cuaderno 2. La viceministra fue complejo, debido a que se llevaron a cabo dos asambleas, que eligieron a sus propios delegados. Una de ellas se llevó a cabo en el lugar originalmente designado para el efecto, la Universidad Tecnológica del Chocó, y otra en la Universidad Claretiana, donde se concentraron la mayoría de los consejos comunitarios. Narró que, para avanzar en el proceso de consulta, el ministerio publicó una propuesta de hoja de ruta que incluyó la realización de una asamblea en Capurganá, en la que participarían todos los voceros elegidos en las dos asambleas departamentales. Pese a la amplia difusión que se hizo de la convocatoria, *“21 de los 27 delegatarios que seccionó (sic) en la Universidad Tecnológica del Chocó decidieron no acudir a la asamblea”*. En el marco de la asamblea, que contó con la participación de todos los consejos comunitarios del departamento, se designaron 26 delegados del Chocó al Espacio Nacional de Consulta. Cinco de ellos pertenecen al grupo de la Universidad Tecnológica. Pese a eso, el grupo insiste en que el proceso estuvo desprovisto de garantías y reclama su derecho a la mitad de los cupos asignados al departamento.

⁷ Folios 217 a 234 del cuaderno 2.

⁸ Folios 321 a 323 del cuaderno 2.

16. El cinco de abril de 2016, Erlin Abilio Mena Córdoba radicó en la Secretaría de la Corte una copia del derecho de petición que presentó ante la Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras, Rosa Belisa Góngora, en relación con su designación como delegado nacional “*por el criterio LGTBI*”.⁹

17. El ocho de abril se remitió al despacho del magistrado sustanciador un escrito que el señor Alfonso Silva Badillo dirigió a la “comisión de seguimiento a la Sentencia T-576 de 2014”, solicitando “*sustitución de derechos y reparación en suspensión y nulidad de los actos y de los efectos de los actos administrativos emitidos por el Ministerio del Interior, como medida cautelar en virtud de las órdenes emanadas por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-576 de 2014*”. Dado que el señor Silva Badillo dijo actuar en ejercicio del artículo 86 constitucional, y considerando que la Corte conoce de manera exclusiva sobre los asuntos cuyo análisis le confía el artículo 241 de la Carta Política, el magistrado sustanciador ordenó remitir el escrito, junto con sus anexos, a la oficina de reparto de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial de la ciudad de Bogotá, para que se le diera el trámite correspondiente.

18. Posteriormente, los señores Edwin Antonio Blandó Correa, Wilson Antonio Córdoba Arroyo, Dominga Bejarano de Moreno, Candelaria Moreno Bejarano, Miguel Antonio Quejada Palacios, Antero Palacios Palacios, Erlin Abilio Mena Córdoba, Ricardo Perea García, Leonardo Antonio Mosquera, Jimmy Rodríguez Palacios, Wiston Mena Marmolejo, Cesar Barrios Valencia, José Nilso Quinto Correa y Ana Isabel Moreno Córdoba le solicitaron a la Sala revisar las “*últimas actuaciones del Ministerio del Interior, en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014*” y pusieron en su conocimiento varios documentos que, dijeron, “*corroboran el detrimento patrimonial al Estado en esos procesos, con los resultados de un fallo parcial y de fondo de la Contraloría General de la República y lo denigrante que fue para los delegados legítimos de las comunidades negras del Chocó, en el marco del cartel de la corrupción que hoy impulsa el Ministerio, violando de plano la sentencia y el legítimo derecho que tienen las comunidades de elegir sus representantes (...)*”¹⁰. El trece de abril, remitieron un nuevo escrito, mediante el cual solicitaron realizar una audiencia que permitiera “*reorientar el proceso*”¹¹.

19. Teniendo en cuenta que los peticionarios se identificaron como delegados del Espacio de Interlocución Departamental de Comunidades Negras del Chocó, pero, con excepción del señor Wilson Antonio Córdoba Arroyo¹², ninguno precisó si representaba a alguna de las comunidades protegidas por la

⁹ Folio 344 del cuaderno 2.

¹⁰ Folios 1 a 118 del Anexo

¹¹ Folios 121 a 123 del Anexo

¹² Como el señor Wilson Córdoba Arroyo ya había intervenido previamente para precisar a nombre de qué comunidades formuló la solicitud de cumplimiento, el magistrado sustanciador ordenó informarle que su legitimación para intervenir dentro del trámite sería valorado, junto con las solicitudes que ha formulado en ese contexto, al momento de resolver sobre el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

Sentencia T-576 de 2014, el magistrado sustanciador ordenó requerirlos para que precisaran a nombre de qué *comunidades* negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras formularon las solicitudes de cumplimiento.¹³

20. Mediante oficio del diez de mayo de 2016, la Secretaría remitió al despacho del magistrado sustanciador las respuestas que Edwin Antonio Blandón Correa, Dominga Bejarano de Moreno, Candelaria Moreno, Miguel Antonio Quejada Palacios, Antero Palacios, Jimmy Rodríguez Palacios, César Nicolás Barrios, Benito Antonio Córdoba Quejada, José Nilson Quinto Correa, Erlin Abilio Mena, Ricardo Eleazar Perea y Leonardo Antonio Mosquera dieron a dicho requerimiento.

II. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA T-576 DE 2014

21. De conformidad con lo que acaba de exponerse, y en el contexto de la decisión adoptada a través del Auto 588 de 2015¹⁴, la Sala deberá determinar el grado de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, que, como se ha dicho, amparó los derechos fundamentales a la igualdad, a la participación y a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron excluidas del proceso de elección de los integrantes del *Espacio Nacional de Representación de Autoridades y Consejos Comunitarios* convocado por la Resolución 121 de 2012 por no contar con un territorio titulado cuando se realizó la convocatoria. Tal tarea exige identificar las obligaciones concretas que impuso el fallo, para, sobre esa base, evaluar el cumplimiento de cada una en el contexto de las pruebas que las personas y autoridades que han intervenido dentro del presente trámite aportaron al expediente.

Antes de proceder en ese sentido, la Sala deberá verificar cuáles de las solicitudes de cumplimiento que se han formulado hasta el momento fueron promovidas por las comunidades destinatarias de la protección concedida por la Sentencia T-576 de 2014. Con ese objeto, analizará, a manera de cuestión previa, la procedibilidad formal de cada una de ellas.

Cuestión previa. La legitimación para intervenir en el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

22. Varias personas y comunidades le solicitaron a la Sala asumir su competencia excepcional para vigilar el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. La Sala, sin embargo, solo consideró procedente la petición que formularon en ese sentido los representantes legales de diez consejos

¹³ En la misma ocasión, el magistrado, ordenó informarles a los intervinientes que sus observaciones relativas al detrimento patrimonial que se estaría causando al Estado a raíz de algunas actuaciones del Ministerio del Interior deberían encausarse a través de los procedimientos y ante los órganos de control correspondientes, toda vez que la competencia de la Sala Novena de Revisión en el escenario de la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 se circunscribe a la adopción de las medidas de impulso procesal que conduzcan a materializar el amparo concedido en dicha providencia. (Auto del 19 de abril de 2016).

¹⁴ Mediante el cual la Sala Novena de Revisión asumió su competencia excepcional para vigilar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-576 de 2014.

comunitarios del Magdalena -los consejos comunitarios de Guayamacal, Tucurín, El Retén, 16 de Julio de Sevilla, Suto Gende Ase Ngande, Sevilla, Soplador, Algarrobo, Fundación y San Juan de Palos Prietos-, tras constatar que las comunidades que los integran son destinatarias de la protección que concedió la sentencia.

No ocurrió lo mismo frente a los demás intervinientes, que no especificaron si actuaban a nombre o en representación de alguna de las comunidades cobijadas por el fallo. Ante tal circunstancia, y considerando que las solicitudes que algunos de ellos presentaron se encaminaban a debatir a título individual sobre las circunstancias que condujeron a que se les marginara del proceso de consulta de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta, la Sala los requirió para que demostraran su legitimación, allegando las pruebas del caso.

Las respuestas allegadas en ese contexto y las solicitudes de cumplimiento que se han radicado con posterioridad al Auto 588 de 2015 se examinarán teniendo en cuenta que la protección conferida por la Sentencia T-576 de 2014 no cobija a personas determinadas, sino a comunidades como sujetos colectivos de derechos, y en concreto, a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron excluidas del proceso de elección de delegados que convocó el Ministerio del Interior a través de la Resolución 121 de 2012. En consecuencia, solo se considerarán procedentes las solicitudes que hagan referencia explícita a las comunidades a cuyo nombre fueron formuladas, si dichas comunidades se encuentran dentro de los supuestos fácticos referidos y si su representación se acredita plenamente.

23. El primero en responder al requerimiento efectuado a través del Auto 588 de 2015 fue el señor Alfonso Silva, quien, con ese objeto, intervino en dos oportunidades. Primero, mediante correo electrónico del 29 de febrero, remitió copia de un carné de la Asociación Nacional de Estudiantes Afrocolombianos, *“comprobador de derechos como víctima de desplazamiento, acta como delegado participante en la asamblea distrital del proceso de consulta por Bogotá, acta del proceso de preconsulta derivado del Hotel Tequendama de Bogotá”*¹⁵. El dos de marzo siguiente, indicó que ha participado en el proceso como delegado representativo a nombre del espacio de preconsulta realizado en Bogotá y con ocasión de su liderazgo en la vocería del Pre congreso Plaza de los Artesanos, como líder *“reconocido y articulado al proceso Urbano Afrocolombiano de la Organización Pacífica Fundación”*.¹⁶ Como prueba de ello, allegó una certificación de dicha organización que lo identifica como su líder reconocido desde hace varios años, señala que participó a nombre suyo en el proceso de integración del Espacio Nacional de Consulta convocado a raíz de la Sentencia T-576 de 2014 y que tiene una trayectoria reconocida en materia de Derechos Humanos y Procesos Afro urbanos¹⁷.

¹⁵ Folios 34 a 113 del cuaderno 2.

¹⁶ Folio 114 del cuaderno principal.

¹⁷ Folio 116 del cuaderno principal.

Que el señor Silva Badillo pertenezca a determinada organización y que la haya representado en cierto espacio participativo no implica que su intervención en este escenario se haya efectuado a nombre de alguna de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras cobijadas por los efectos *inter comunis* de la Sentencia T-576 de 2014. Como el señor Silva Badillo no manifestó a qué comunidad representa, de conformidad con lo que al respecto se le exigió en el Auto 588 de 2015, la Sala entiende que no acreditó su legitimación para intervenir en el presente trámite. En consecuencia, su petición se declarará improcedente.

24. El señor Wilson Córdoba Arroyo respondió al requerimiento de la Sala adjuntando *“información de la representación legal del consejo comunitario y de la organización sindical a las que represento y autorización para la representación del evento”*. Para el efecto, aportó una certificación de la alcaldía de Quibdó que da cuenta de que fue designado como presidente del Consejo Comunitario de la Comunidad San Rafael de Neguá en 2012; una certificación del Secretario del Interior del Chocó que lo reconoce como delegado departamental de comunidades negras y el acta de constitución de la agremiación sindical del magisterio Chocoano Maestros en Acción. Sin embargo, no puntualizó a nombre de qué comunidad negra formuló su intervención, como se le solicitó a través del Auto 588 de 2015. Como, en esos términos, su legitimación para reclamar el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 no se encuentra acreditada, su solicitud se declarará improcedente.

25. Idalmy Minotta Terán indicó que se encuentra en el rango de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera que fue excluida de la posibilidad de participar en la elección convocada por la Resolución 121 de 2012, al estar agrupada en la Asociación de Mujeres Afrocolombianas Hijas de Yemaya, una organización de base que está inscrita en el registro del Ministerio del Interior desde 2004. La interviniente sostuvo que, como miembro de su organización, fue delegada de la Comisión Consultiva Departamental del Chocó en tres oportunidades, delegada de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y delegada ante el Consejo Directivo del Incoder.

Dado que la Sentencia T-576 de 2014 amparó los derechos fundamentales de las comunidades negras que fueron excluidas de la convocatoria efectuada por la Resolución 121 de 2012 porque no hacían parte de un consejo comunitario con título colectivo, la Sala entiende que la comunidad negra que integra la Asociación de Mujeres Afrocolombianas Hijas de Yemaya se benefició del amparo y, en ese sentido, se encuentra legitimada para intervenir en el presente trámite de cumplimiento. La solicitud que la señora Idalmi Minotta formuló a nombre de dicha comunidad será valorada bajo ese supuesto.

26. Daniel Garcés Carabalí aportó al expediente una copia del acta de la elección de delegadas y delegados del departamento del Cauca, para que el Ministerio del Interior los convocara a las reuniones del Espacio Nacional de Consulta. Como el interviniente no especificó si actuaba en nombre de alguna de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

beneficiadas por la protección concedida en la Sentencia T-576 de 2014, su solicitud se declarará improcedente.

27. Ofelia Livingston de Barker informó que presentó la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 en representación “*de la Convergencia de Organizaciones y Pueblo denominada The Union of Raizal Organizations and People*”, que está integrada por 23 organizaciones¹⁸ y se fundó en marzo de 2013 “*a raíz de la situación presentada con las consultivas departamentales y la Nacional*”. También sostuvo que ha sido reconocida por el Ministerio del Interior y por otras instituciones como coordinadora de esa organización y que es la representante legal de “*Linval Association for the development of the raizal People*”, una organización inscrita en el registro del organizaciones de base del Ministerio del Interior.

Lo manifestado por la interviniente respecto de la fecha de conformación de la organización que dice representar descarta que esta se encuentre en condiciones equivalentes a la de los sujetos colectivos protegidos por la Sentencia T-576 de 2014. Recuérdese, al respecto, que el fallo de cuyo cumplimiento se ocupa la Sala amparó los derechos fundamentales de las comunidades excluidas del proceso de elección convocado por la Resolución 121 de 2012. La Unión de Organizaciones Raizales y Pueblo se conformó en marzo de 2013, es decir, después de la fecha en que se expidió el acto administrativo en cuestión e, incluso, después de la fecha en que la Sala Novena de Revisión lo suspendió provisionalmente¹⁹.

En todo caso, la señora Livingston no dijo actuar a nombre de alguna de las comunidades protegidas por la Corte, sino como representante de una de sus expresiones organizativas. Dado que son las comunidades y no sus instituciones representativas las titulares de los derechos fundamentales amparados por la Sentencia T-576 de 2014, la Sala declarará la solicitud de cumplimiento improcedente.

28. Rodrigo Castillo, Liomedes Mosquera, y Jorge Histon Segura Urrutia, de los consejos comunitarios río Naya, Ladrilleros y Río Anchicayá, respectivamente, intervinieron ante la Corte con posterioridad al Auto 588 de 2015 para solicitar la adopción de medidas cautelares que protejan los derechos a la participación, a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado de los consejos comunitarios que tienen la mayoría de tierras tituladas en Buenaventura y en el Valle del Cauca.

¹⁸ Linval Association for the Development of the Raizal People; Perry Hill Association for the Development of the Raizal People; Cove Association for the Development of the Raizal People; Cove Hill Association for the Development of the Raizal People; Flowers Hill Association for the Development of the Raizal People; Sound Bay Association for the Development of the Raizal People; Hophie Association for the Development of the Raizal People; New Guinea Association for the Development of the Raizal People; Afroanglo Foundation for Vindiction; Roak Association for the Development of the Raizal People; Mahennie Native Women Foundation; Rock Hole Association for the Development of the Raizal People; Schooner Bigh Association for the Development of the Raizal People; Fundación Trasatlántico; Hill Cultural Heritage Foundation; Mission Hill Association for the Development of the Raizal People; Old Town Native Raizal Women Association; Living in English Corporation; Asociación para el Desarrollo Integral, el Fortalecimiento y la Defensa de la Comunidad Raizal de la Isla de Providencia; Birth Rights Corporation; The Voice of Endis; Hill Farmers Association.

¹⁹ La Sala decretó la medida provisional de suspensión mediante Auto del 4 de diciembre de 2012.

Los intervinientes indicaron que, en conjunto, esos consejos comunitarios representan aproximadamente a 132 comunidades y 8767 familias. Sin embargo, no identificaron a cuáles de ellas, en concreto, representan. Luego, señalaron que su petición fue respaldada por los consejos comunitarios Río Mayor de Anchicayá, Río Naya, Río Yurumanguí, Río Cajambre, Río Mayorquín, Río Raposo, del Río Calima, De Guaimía, de Zacarías, Alto Poledo, de Aguacalara, por la Asociación de Consejos Comunitarios de Buenaventura y por la Asociación de Comunidades Negras de los Terrenos Ganados al Mar del Distrito de Buenaventura, pero no aportaron ninguna prueba destinada a demostrar que representan a las comunidades que integran esas expresiones organizativas. En consecuencia, su solicitud se declarará improcedente.

29. Finalmente, la Sala examinará la procedencia formal de la solicitud de cumplimiento que presentaron Edwin Antonio Blandó Correa, Dominga Bejarano de Moreno, Candelaria Moreno Bejarano, Miguel Antonio Quejada Palacios, Antero Palacios Palacios, Erlin Abilio Mena Córdoba, Ricardo Perea García, Leonardo Antonio Mosquera, Jimmy Rodríguez Palacios, Wiston Mena Marmolejo, Cesar Nicolás Barrios Valencia, José Nilso Quinto Correa y Ana Isabel Moreno Córdoba, mediante escrito del ocho de abril pasado.

Como se expuso previamente, los intervinientes dijeron actuar en condición de delegados del Espacio de Interlocución Departamental de Comunidades Negras del Chocó. Por eso, el magistrado sustanciador los requirió para que precisaran si representaban a alguna de las comunidades protegidas por la Sentencia T-576 de 2014, aportando las pruebas del caso. Los intervinientes respondieron al requerimiento, pero, como se expondrá a continuación, ninguno acreditó su legitimación para participar en el trámite de verificación de cumplimiento de la mencionada sentencia.

30. Edwin Antonio Blandón Correa manifestó que fue elegido en la asamblea general de pre consulta del Chocó como delegado nacional de las Juventudes, que es representante legal de la Cooperativa Agroturística de Tutunendo, Coordinador de emprendimiento de juventudes del municipio de Quibdó, Miembro Activo del Consejo Comunitario de Tutunendo y asesor de proyectos del mismo²⁰. No obstante, indicó que formuló la solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 a nombre propio, “*como delegado Departamental y Nacional de Comunidades Negras ante el espacio de interlocución con el Gobierno Nacional*”. El hecho de que el amparo concedido por la Corte tuviera como destinatarias a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en su condición de sujeto colectivo de derechos descarta la legitimación de las intervenciones que se presenten a título individual, como la que el señor Blandón formuló en esta ocasión. Así las cosas, su petición se declarará improcedente.

²⁰Folios 13 a 38 del cuaderno 3.

31. Dominga Bejarano de Moreno²¹, Candelaria Moreno²², Miguel Antonio Quejada Palacios²³, Antero Palacios Palacios²⁴, Jimmy Rodríguez Palacios²⁵, César Nicolás Barrios²⁶, Benito Antonio Córdoba Quejada²⁷ y José Nilson Quinto Correa²⁸ respondieron al requerimiento del magistrado sustanciador a través de escritos de idéntico formato.

Todos expusieron que su pretensión obedece a la *“solicitud de garantizar los derechos obtenidos en asambleas departamentales de consulta legítimamente concebida mediante actas y documentos legalmente constituidos y soportados y no en la forma desigual y discriminatoria que se nos quiere tratar”*, precisaron que su participación en los procesos de construcción comunitaria *“son de toda la vida, en distintas expresiones sociales como lo manda la sentencia, razón más que suficiente para tener el derecho a la participación en ese espacio, máxime cuando lo ha determinado el pueblo chocoano”* y allegaron copia de los documentos que, en su concepto, demostrarían que están legitimados para intervenir en el trámite de verificación de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Ninguno, sin embargo, precisó a qué comunidad en concreto representa para esos efectos.

La Sala debe insistir en que la posibilidad de intervenir dentro del trámite de cumplimiento de un fallo de tutela está reservada para las partes involucradas en la controversia objeto de estudio y, frente a una decisión con efectos *inter comunis* como la Sentencia T-576 de 2014, para los sujetos que se encuentran en las mismas condiciones de aquellos que se beneficiaron del amparo, en este caso, las comunidades excluidas del proceso de elección de los delegados al Espacio Nacional de Consulta que el Ministerio del Interior convocó en 2012.

La trayectoria que los intervinientes hayan tenido en el liderazgo de procesos organizativos de comunidades negras no implica que pertenezcan a una de las comunidades destinatarias de la protección otorgada por el fallo ni que las representen. Debieron, entonces, precisar a nombre de qué comunidad presentaron su solicitud e indicar si la misma se vio afectada por cuenta de la situación examinada en la Sentencia T-576 de 2014. Como no lo hicieron, su solicitud se declarará improcedente.

32. De la misma forma se procederá frente a la petición promovida por Erlin Abilio Mena Córdoba, quien respondió al requerimiento formulado por el magistrado sustanciador manifestando que toda su vida se preparó para trabajar por la comunidad LGBTI y calificando como injusto que se vulneren sus *“derechos a la participación como todo colombiano, además ratificado en Santa Marta por los presentes que se autodenominaron LGBTI”*.²⁹ Dado que la petición del interviniente está encaminada a reclamar el cumplimiento de la

²¹ Folios 39 a 84 del cuaderno 3.

²² Folios 85 a 134 del cuaderno 3.

²³ Folios 135 a 161 del cuaderno 3.

²⁴ Folios 162 a 181 del cuaderno 3.

²⁵ Folios 1 a 21 del cuaderno 4.

²⁶ Folios 22 a 43 del cuaderno 4.

²⁷ Folios 98 a 122 del cuaderno 4.

²⁸ Folios 44 a 70 del cuaderno 4.

²⁹ Folios 182 a 194 del cuaderno 3.

Sentencia T-576 de 2014 sino a reclamar a título personal su designación como delegado del Espacio Nacional de Consulta Previa, la Sala declarará improcedente su solicitud.

33. Ricardo Eleazar Perea García³⁰ y Leonardo Antonio Mosquera Pino³¹ tampoco especificaron a nombre de qué comunidad intervinieron en este trámite.

El señor Perea se identificó como representante legal de la Asociación Municipal Afrocolombiana de Usuarios Campesinos de Tadó, Directivo de la Asociación Afrocolombiana de Usuarios Campesinos del Chocó, Directivo de la Asociación Nacional de Empresarios Afrocolombianos, miembro del Consejo Comunitario Local del corregimiento de la Esperanza Tadosito y como Delegado Nacional del Espacio Nacional de Consulta Previa por el departamento del Chocó y allegó los documentos que lo acreditan como tal, pero no manifestó si representa a alguna de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras que integran tales expresiones organizativas.

El señor Mosquera intervino como representante municipal y departamental de Juventudes ANUC Chocó, Gestor Nacional de la Red de Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia, Gestor del Nodo Local Tadó de Jóvenes Rurales y como delegado del Espacio Nacional de Consulta Previa. Tampoco precisó si actuó a nombre de alguna de las comunidades cobijadas por la Sentencia T-576 de 2014. En el contexto de las consideraciones efectuadas previamente, las solicitudes se declararán improcedentes.

Verificación del cumplimiento de las órdenes de protección constitucional impartidas por la Sentencia T-576 de 2014

34. En ese orden de ideas, la Sala procederá a estudiar el grado de cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-576 de 2014. Para el efecto, comenzará precisando el contenido y el alcance de las obligaciones puntuales que el fallo le impuso al Ministerio del Interior con el objeto de asegurar el restablecimiento de los derechos fundamentales amparados, para, posteriormente, determinar si tales obligaciones se han satisfecho, considerando la información y las pruebas que el ministerio, los organismos de control y las comunidades que formularon la solicitud de cumplimiento han aportado al expediente.

El hecho de que las órdenes impartidas aludan al trámite de un proceso de consulta previa de las características del que en esta ocasión procede a revisarse impide, sin embargo, definir el cumplimiento del fallo solamente sobre la base de los resultados que lleguen a verificarse en ese contexto. Que la Sentencia T-576 de 2014 se haya propuesto dirimir una controversia cuya solución se ha diferido durante más de veinte años –la relativa a la definición de las instituciones representativas de las comunidades negras,

³⁰ Folios 195-269 del cuaderno 3.

³¹ Folios 270 a 329 del cuaderno 3.

afrocolombianas, raizales y palenqueras, para los efectos de la integración de su espacio nacional de consulta previa- y que haya previsto que fueran las comunidades interesadas las que la resolvieran, en un escenario “abierto, libre, autónomo y transparente”³² impone examinar su cumplimiento bajo un estándar que, más allá de resultados objetivos, valore los avances o retrocesos que el proceso de consulta de las Pautas para la Integración del Espacio Nacional de Consulta Previa pudo significar de cara a la satisfacción de esa tarea. La Sala definirá ese estándar más adelante, una vez identifique las medidas puntuales que el Ministerio del Interior adoptó en cumplimiento del fallo y los logros y dificultades que su gestión pudo suponer en el escenario de las órdenes complejas que se le impartieron.

Dado que el ministerio es la autoridad responsable del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, es dicha entidad a la que le corresponde exponer y demostrar los esfuerzos que ha realizó en aras del cumplimiento del fallo. En consecuencia, las obligaciones sobre las que no obre información de cumplimiento o esta sea imprecisa o genérica se tendrán como no satisfechas.

Análisis del cumplimiento de la orden de divulgar la Propuesta de Protocolo de consulta previa, libre, informada y vinculante aprobada en el Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

35. El numeral cuarto de la Sentencia T-576 de 2014 le impuso al Ministerio del Interior la obligación de **divulgar**, a través de su página web, 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 se aprobó en Quibdó, en agosto de 2013, en el marco del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero.

Además, precisó en qué condiciones debía divulgarse la propuesta. El fallo comprometió al ministerio a **i)** informar que la propuesta sería el punto de referencia para tramitar la consulta de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta previa y a **ii)** presentar de forma sencilla y comprensible de cada uno de sus siete puntos, destacando el punto v), sobre “*los participantes del proceso de consulta*”. Si, además, el ministerio optaba por presentar su propia propuesta de pautas para el diseño, la integración o el funcionamiento del espacio nacional de consulta, **iii)** debería formularla y divulgarla en esos mismos términos.

36. El ministerio se pronunció sobre las medidas que adoptó respecto del cumplimiento de la orden cuarta de la Sentencia T-576 de 2014 en dos oportunidades. En la primera de ellas, su Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Maritza del Carmen Mosquera, informó que el ministerio formuló su propia propuesta de “*Pautas para el diseño, la*

³² Cfr. Fundamento jurídico 5.34. de la Sentencia T-576 de 2014.

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, afrocolombianas, raizales y palenqueras” y que tanto esta, como la que resultó del Congreso de Quibdó, se divulgaron en el marco del siguiente plan de medios, que involucró la transmisión y publicación de 13509 cuñas radiales, comerciales televisivos y avisos de prensa:

Medio	Características	Emisión total de cuñas, avisos y comerciales
Radio	Cuñas de 60 segundos en programación musical	13.373
Prensa	Avisos de media página horizontal blanco y negro ubicación página corriente	35
TV Regional	Comercial de 60 segundos en canales regionales y de 2 minutos y 30 segundos en canal público nacional.	101

Expuso la funcionaria que, en todo caso, las propuestas se divulgaron por correo electrónico, por vía de la base de datos de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras. También se contactó telefónicamente a los líderes de las regiones, quienes fueron informados sobre la convocatoria de las asambleas y sobre el link que se habilitó para la consulta de ambos documentos.

37. El Director (E) de Comunidades Negras, Pedro Santiago Posada Arango, precisó esa información posteriormente, a propósito de los interrogantes formulados por la Sala en el Auto 588 de 2015. El funcionario insistió en que la propuesta de Protocolo de Quibdó fue difundida ampliamente. Según dijo, la difusión del documento involucró la adopción de las siguientes medidas:

- La publicación de la propuesta de protocolo en la página web del Ministerio, link “Integración del Espacio Nacional de Consulta”. Allí se indicó que sería el punto de referencia para el proceso de consulta previa.
- La publicación de la propuesta de protocolo en la página web de la Presidencia de la República. Se indicó que sería el punto de referencia para el proceso de consulta previa.
- La publicación de anuncios de prensa, radio y televisión que invitaron a consultar la propuesta “en el portal www.mininterior.gov.co, link integración del espacio nacional sentencia T-576”.
- El registro, en las notas periodísticas emitidas por los medios de comunicación, de la invitación a consultar la propuesta “en el portal

www.mininterior.gov.co, link *integración del espacio nacional sentencia T-576*".

- La publicación posterior, en la página web del Ministerio del Interior, de una cartilla didáctica que contiene los siete puntos del protocolo, de la que además se hizo entrega física a las comunidades en las asambleas de pre consulta.
- La publicación, en la página web del ministerio, de un concepto técnico sobre el contenido del protocolo.

38. El ministerio, entonces, publicó el contenido de la Propuesta de Protocolo de Consulta en su página web institucional y en la de la Presidencia de la República. No lo hizo, sin embargo, ni en los periódicos de circulación regional y nacional ni en el sistema de medios públicos radiales y televisivos. Según lo indicó en sus informes, la divulgación que efectuó por esos medios supuso, apenas, la publicación de un anuncio que invitaba a consultar las propuestas –la suya y la que se formuló en Quibdó- en los vínculos que dispuso en su página web con ese objetivo.

De ello dan cuenta los archivos de los avisos que la entidad publicó en los periódicos de circulación nacional y regional durante diciembre de 2014, cuando convocó a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar en el proceso de consulta previa de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta. Los avisos, cuyo formato es el siguiente, no presentan los siete puntos de la propuesta de protocolo, como lo exigió la Sentencia T-576 de 2014. Tampoco destacan los acuerdos alcanzados en Quibdó respecto de los participantes del proceso consultivo, reseñados en el punto cinco del documento.



**Integración del Espacio
Nacional de Consulta Previa
Para Las Comunidades**
NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS-HAPP

**MININTERIOR**

**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

El Ministerio del Interior, en cumplimiento de lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia T-576 de 2014,

CONVOCA

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, 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.

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 afectarlas.

FECHA Y HORA	DEPARTAMENTO	LUGAR	HORA	LUGAR DEL EVENTO
16 Y 17 DE DICIEMBRE	AMAZONAS	LETICIA	08:00 a.m.	HOTEL ANACONDA CR 11 # 7-34

Consulte en el portal www.mininterior.gov.co link **Integración del espacio nacional sentencia T-576** "La propuesta de protocolo de consulta previa libre, informada y vinculante para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de áreas rurales y urbanas" que surgió en el Primer Congreso Nacional Autónomo que se llevó a cabo en la ciudad de Quibdó, Chocó, entre el 23 y el 27 de agosto de 2013 (dicha propuesta será el punto de referencia para el trámite del proceso de consulta), y "las pautas para el diseño, la integración y el funcionamiento del espacio nacional de consulta" que propone el Ministerio del Interior.

Mayor información en la línea gratuita: **01 8000 912 005**

39. Todos los archivos de los avisos que publicó el Ministerio del Interior comparten el formato del que acá se presenta: mencionan la Sentencia T-576 de 2014, convocan al proceso consultivo, precisan que el proceso busca integrar la instancia de participación a través de la cual se consultaría a las comunidades interesadas sobre las medidas de amplio alcance que pudieran afectarlas y señalan la fecha, la hora y el lugar de las reuniones que se llevarían a cabo en cada departamento. Al final, indican que la propuesta de protocolo de consulta previa que surgió en el Congreso de Quibdó y la propuesta del Ministerio podrían consultarse “en el portal www.mininterior.gov.co link-Integración del Espacio Nacional Sentencia T-576”. Ninguno, sin embargo, divulga la propuesta ni presenta su contenido en los términos contemplados por la Sentencia T-576 de 2014. Los avisos se limitan a informar sobre la posibilidad de consultar el documento en la página web del Ministerio del Interior y a advertir que sería el punto de referencia para el trámite del proceso de consulta de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa.

Los archivos de las cuñas y de los comerciales que se emitieron en los canales nacionales y regionales y en las emisoras radiales en diciembre de 2014 comparten una estructura idéntica: primero anuncian la convocatoria; luego informan sobre la fecha, la hora y el lugar de las reuniones en cada departamento; continúan mencionando el objeto del proceso consultivo y terminan precisando que los documentos referidos al mismo podrían consultarse en el portal www.mininterior.gov.co y en la línea gratuita 018000912005. Ninguno alude tampoco al contenido de la propuesta de protocolo de consulta.

40. El Ministerio no brindó ninguna explicación sobre las circunstancias que justificarían que la propuesta de protocolo no se hubiera publicado en los términos previstos por la Corte. Los funcionarios que intervinieron en este trámite se enfocaron en un asunto diferente: en que el documento se publicó en el portal web de la entidad y en que tal circunstancia era conocida por las comunidades interesadas en el proceso de consulta, porque así se anunció en radio, televisión, prensa y se les comunicó telefónicamente y por internet, gracias a los contactos de su base de datos de consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras. Además, advirtieron sobre la exposición del contenido del protocolo en las asambleas departamentales y sobre su divulgación en una cartilla que se les entregó a las comunidades en ese mismo espacio.

Lo que el Ministerio plantea, en otras palabras, es que la orden cuarta de la Sentencia T-576 de 2014 se satisfizo por vía de la publicación de la propuesta de protocolo en el link que habilitó en su portal web para la difusión del proceso de consulta previa, de la presentación de su contenido en las asambleas departamentales y de la publicación de una cartilla que reseñaba cada uno de sus siete puntos. La Sala, sin embargo, observa que lo dispuesto en ese sentido no fue acatado bajo esos supuestos.

41. Basta con revisar el contenido del link del “Protocolo de Quibdó”³³ que el Ministerio del Interior ubicó en su portal web para advertir que el documento no fue divulgado en las condiciones exigidas por la Corte. El vínculo, de hecho, no remite a la propuesta de protocolo, sino a un documento escaneado de 29 páginas que corresponde a una de las intervenciones que formuló el Ministerio del Interior dentro del trámite de revisión constitucional que precedió la Sentencia T-576 de 2014.

La Procuraduría advirtió sobre tal situación en el informe que hizo llegar a la Sala en febrero de 2015. En esa ocasión, indicó que, al revisar la página web en la que se convocaba a la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa, *“constató que se incluyó un enlace en el cual se podría acceder a la propuesta de Protocolo, pero al abrirlo se halló un documento diferente. De lo anterior se puede inferir que [el Ministerio] no dio cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en el sentido de publicarlo a través de la página web institucional, lo que podría afectar la adecuada publicidad, transparencia y buena fe en esta fase del proceso consultivo”*³⁴.

42. En su momento, el magistrado sustanciador requirió al ministerio para que explicara *“las razones por las cuales el link correspondiente a la Propuesta de Protocolo que aparece en su página web”*³⁵ *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”*³⁶. La Directora de Asuntos para Comunidades Negras explicó que el documento publicado en el portal de la entidad era una copia auténtica del que reposaba en el expediente de la Sentencia T-576 de 2014, pues, tras notificarse del fallo, ubicó una versión del protocolo cuyo contenido no coincidía con el de las *“Memorias del Primer Congreso Nacional Autónomo del Pueblo Negro, Afrodescendiente, Palenquero y Raizal”* que la Universidad del Rosario publicó por la misma época. Ante tal circunstancia, el ministerio delegó a un funcionario que se desplazó a Cartagena -donde se encuentra el despacho de primera instancia- para obtener una copia auténtica del documento incorporado en el expediente constitucional. Tal fue el escrito que se publicó en la página web, para garantizar que las comunidades *“tuvieran el documento oficial que reposa en el expediente”*.

43. La Sala encuentra razonable que, ante las dudas que pudieron derivarse de que el contenido de las memorias del congreso de Quibdó no coincidiera con el de la propuesta de protocolo que el ministerio ubicó al notificarse de la Sentencia T-576 de 2014, hubiera buscado el documento original que se encontraba en el expediente de tutela. Lo que no se entiende es que, en el marco de todas las alternativas de las que pudo valerse para presentar el

³³ http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/protocolo_quibdo.pdf

³⁴ Folios 213 a 218 del cuaderno 1. La entidad expuso, además, que conoció el plan de medios del Ministerio del Interior en una reunión que se llevó a cabo en noviembre de 2014. En esa ocasión, sugirió que, en atención a *“las distancias, dispersión y dificultades para acceder a la información por parte de algunas comunidades negras, se debía acudir a medios y mecanismos que facilitaran el conocimiento directo de la propuesta de protocolo a dichas comunidades”*.

³⁵ http://mininterior.gov.co/sites/default/files/protocolo_quibdo.pdf

³⁶ Auto del 28 de enero de 2015, Folios 265 a 267 del cuaderno 1.

contenido de la propuesta de forma sencilla y comprensible, la entidad hubiera optado por publicar la versión escaneada de una de sus intervenciones en el trámite de revisión que apenas incluye la propuesta de protocolo como anexo.

44. El documento, que aún hoy se encuentra publicado en el portal del ministerio, tiene 29 páginas. Siete corresponden a la intervención de la entidad y, las demás, a tres anexos. El segundo de esos anexos es la propuesta de protocolo, que se ubica entre las páginas 13 y 21 del archivo. Su punto v), que remite a lo que se pactó en Quibdó sobre los participantes en el proceso de consulta, aparece en las páginas 16 y 17. En esos acápites se indica:

“Para el pueblo afrocolombiano, negro, palenquero y raizal, la consulta previa se llevará a cabo con las comunidades afectadas por la medida. En el caso de que se afecte el territorio se debe tener en cuenta que las mismas deben recaer sobre el territorio titulado o no titulado, urbano o rural que ha sido ancestralmente habitado y que se habitan en la actualidad. Las autoridades representativas de estos pueblos son los consejos comunitarios, organizaciones de base, organizaciones étnicas, raizales y asociaciones de consejos comunitarios.

En los casos en que la medida legislativa genera impactos de carácter nacional, la consulta debe realizarse con los pueblos representados por medio de la autoridad étnica y los demás espacios de representación y participación definidos por los mismos pueblos. Además, podrán participar otras instancias de representación legítimamente constituidas. Por último, en el caso que la medida afecte a comunidades negras que habitan en territorios urbanos, se deben tener en cuenta los sistemas representativos creados”.

45. Tal era la información que debía signar el trámite consultivo ordenado por la Sentencia T-576 de 2014. La orden de divulgarla en términos “sencillos y comprensibles” y a través del sistema de medios públicos de radio y televisión, de periódicos de circulación nacional y regional y del portal web del Ministerio del Interior aspiraba a garantizar que las comunidades interesadas contaran con una oportunidad real y efectiva de acceder a la información que serviría como insumo para el desarrollo del proceso de consulta.

Que la propuesta se hubiera difundido mediante la publicación de un documento escaneado que apenas la reseña como anexo limitó la concreción de tal propósito, pues impidió que todas las comunidades interesadas fueran oportunamente informadas sobre la medida objeto de consulta.

46. Esa fue, justamente, la observación que hizo la Defensoría del Pueblo al valorar el estado de cumplimiento de la orden cuarta de la sentencia. La entidad refirió que la metodología que aplicó el ministerio respecto de la divulgación de la propuesta de protocolo de consulta aprobada en Quibdó fue insuficiente, pues *“la mayoría de comunidades de base participantes no*

tuvieron acceso al documento por el medio digital, puesto que en sus territorios no existe esa tecnología de comunicación adecuada”³⁷. En criterio de la Defensoría, el ministerio debió prever una herramienta de comunicación accesible para esas comunidades.

47. Ni la exposición del contenido de la propuesta de protocolo en las asambleas departamentales ni la publicación posterior de una cartilla subsanan las falencias verificadas en ese sentido, pues a lo que se aspiraba era a que las comunidades dispusieran anticipadamente del documento y a que contaran con la oportunidad de estudiarlo y de socializarlo, antes de someterlo a discusión en el contexto específico de las asambleas³⁸.

La Corte observa, en suma, que muchas de las comunidades concernidas pudieron verse marginadas de posibilidad de acceder a información clara, transparente y completa sobre la medida objeto de consulta, y que esto tuvo que ver con el hecho de que la divulgación de la propuesta de protocolo aprobada en Quibdó no se hubiera efectuado en las condiciones establecidas en el numeral cuarto de la parte resolutive de la Sentencia T-576 de 2014.

Análisis del cumplimiento de la orden de convocar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar en el proceso de consulta de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta previa de las medidas de amplio alcance.

48. El numeral quinto de la Sentencia T-576 de 2014 comprometió al Ministerio del Interior a **convocar** a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar en el proceso de consulta previa en el marco del cual se definirían las pautas para la integración del espacio nacional de consulta de las decisiones legislativas y administrativas de carácter general que pudieran afectarlas directamente.

El fallo indicó que la convocatoria debería realizarse por los mismos medios contemplados en el numeral cuarto (el sistema de medios públicos -radio y televisión-, periódicos de circulación nacional y regional y la página web del Ministerio del Interior). Además, debía cumplir tres reglas:

- i) Dirigirse a todas las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideraran con derecho a participar en el proceso consultivo, fueran rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hubieran adoptado, siempre que, en ejercicio de su autonomía, designaran a un delegado que las representara en ese escenario;

³⁷ Folio 174 del cuaderno principal.

³⁸ El link del Espacio de Consulta Previa que el ministerio habilitó en su página web da cuenta, en todo caso, de que la “cartilla didáctica” que consigna el contenido de la propuesta de Protocolo de Consulta aprobada en Quibdó tan solo fue publicada por ese medio el 10 de abril de 2015, cuando ya se habían realizado las asambleas departamentales y la asamblea nacional de consulta.

ii) Indicar la fecha, la hora y el lugar en el que se realizaría la etapa de preconsulta, que por razones logísticas debería llevarse a cabo en el marco de asambleas departamentales y

iii) Especificar que el objeto del referido proceso consultivo era la integración de la instancia de participación con la que se consultarían las medidas de amplio alcance que pudieran afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

49. Como primera medida, la Sala advierte que la convocatoria al proceso de consulta se llevó a cabo por vía del plan de medios reseñado previamente. Eso implica que involucró la emisión de 13.703 cuñas radiales, de 101 comerciales en televisión nacional y regional y la publicación de 35 avisos de prensa que, bajo el formato ya descrito, anunciaron el proceso de consulta, el objeto de la convocatoria y la programación de las asambleas que habrían de realizarse en cada departamento.³⁹

50. Habría que verificar, entonces, si la convocatoria se ajustó a las condiciones contempladas por la sentencia. Para el efecto, es preciso remitirse, de nuevo, a los anuncios y a los avisos que el ministerio emitió y publicó en su momento. Revisados los archivos correspondientes, la Corte encuentra que todos advirtieron quiénes eran los sujetos convocados al proceso⁴⁰, que especificaron cuál era el objeto del proceso consultivo y que divulgaron la fecha, la hora y el lugar en el que se llevaría a cabo cada una de las asambleas. En ese sentido, se observa una única falencia: la convocatoria no clarificó que las reuniones departamentales operarían como un escenario pre consultivo. Ni en los avisos de prensa, ni en la página web del Ministerio ni en los anuncios de radio y de televisión se especificó que las reuniones regionales serían el primer punto de encuentro para la definición de las pautas que guiarían el desarrollo del proceso de consulta.

51. La Procuraduría General de la Nación advirtió sobre tal circunstancia en su momento. El órgano de control indicó que el Ministerio realizó la convocatoria ordenada y le remitió el cronograma de las asambleas departamentales para efectos del acompañamiento dispuesto por la Corte. Dijo, no obstante, que *“al revisar la página web del Ministerio, se observa que en la convocatoria publicada no se precisa con claridad que las asambleas departamentales se desarrollarían en la fase de preconsulta”*⁴¹. Tal precisión, como se ha dicho, no se efectuó tampoco en los avisos de radio, televisión ni en los de prensa.

52. El ministerio se refirió al tema en un informe del 10 de febrero de 2015. En esa ocasión, indicó que la convocatoria de las 32 asambleas que se

³⁹ Además, la información se publicó el nueve de diciembre de 2014- en el link *“Integración del Espacio Nacional Sentencia T-576”* del portal web del ministerio.

⁴⁰ La convocatoria se dirigió, en los términos del fallo de revisión, *“a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideraran con derecho a participar en el proceso de consulta previa, fueran rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hubieran adoptado, si designaban a un delegado que las representara en ese escenario”*.

⁴¹ Folio 215 del cuaderno 1.

realizaron *“estableció un protocolo en el cual el Ministerio del Interior concertó con las comunidades un orden del día que incluyó la contextualización y socializó las órdenes de la sentencia, la cual por unanimidad fue aprobada en las 33 asambleas”*⁴². Dijo, además, que instruyó a sus delegados para que enfatizaran que las asambleas eran el escenario de pre consulta, *“donde se presentaban los criterios para la integración del espacio y se recogían como insumo para la consolidación de la propuesta de la integración del Espacio Nacional”*. Luego, en su informe del 20 de febrero de 2016, reiteró que sus funcionarios clarificaron que las asambleas operaban como escenario de pre consulta.⁴³ Las actas de las asambleas departamentales que la entidad publicó en el portal web de la Sentencia T-576 de 2014 no dan cuenta, sin embargo, de que esa precisión se haya realizado en todos los casos⁴⁴.

53. Lo que tales documentos revelan, en cambio, es que el proceso de consulta previa de las pautas para la integración de la instancia nacional de consulta de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras no involucró el agotamiento de una etapa pre consultiva, esto es, de ese primer espacio de acercamiento que permite que las comunidades y el Estado definan los parámetros que regirán el desarrollo del proceso, en atención a las particularidades de la medida objeto de consulta y de las comunidades y entidades que intervienen en él.

El ministerio no demostró que las asambleas departamentales hubieran funcionado en ese sentido, ni que las reglas de la deliberación que regirían el proceso de consulta se hubieran discutido con las comunidades en algún momento. Tampoco aportó ninguna prueba que diera cuenta de la discusión del cronograma, pese a que el numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-576 de 2014 le impartió una orden a ese respecto⁴⁵. Y aunque indicó que la fase de preconsulta incluyó la *“realización de 34 asambleas departamentales y del Distrito Capital de Bogotá y una asamblea nacional con la participación de 576 voceros de la población concernida, la cual se extendió por ocho (8) días”*, no puntualizó en qué sentido las asambleas pudieron operar de esa manera.

54. La idea de las asambleas como escenarios de preconsulta contrasta con los informes allegados al expediente, en los que los intervinientes, incluyendo al propio ministerio, les atribuyeron a las reuniones un sentido totalmente distinto.

⁴² Folio 227 del cuaderno principal.

⁴³ Folios 110 a 120 del cuaderno 1.

⁴⁴ El contenido de las actas de las asambleas departamentales puede consultarse en <http://www.mininterior.gov.co/areas-misionales/direccion-de-asuntos-para-comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/integracion-del-espacio-nacional-sentencia-t-576>

⁴⁵ “(...) 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”.

Los informes describen las asambleas como escenarios que, enmarcados en el contexto de la situación particular de las comunidades de cada departamento y de la especificidad de sus procesos organizativos, se enfocaron en la presentación de la propuesta de protocolo de consulta que se aprobó en Quibdó, de las Pautas de Integración del Espacio de Consulta que formuló el Ministerio y en la designación de los delegados que asistirían a la asamblea nacional que habría de llevarse a cabo en febrero de 2015.

Lo que las intervenciones allegadas al expediente indicaron en ese sentido coincide, justamente, con la información consignada en las actas de las asambleas regionales, que no refieren que se haya discutido sobre el cronograma de trabajo ni sobre las condiciones en las que habría de adelantarse el proceso de consulta⁴⁶. Las memorias de la asamblea nacional tampoco demuestran que dicho espacio haya involucrado discusiones de esa naturaleza⁴⁷. Lo que revelan, en cambio, es que el ministerio fijó su propio cronograma de trabajo, cuestión que tuvo un impacto determinante en el desarrollo y en los resultados del proceso de consulta, como, de hecho, lo advirtieron la Defensoría del Pueblo y las comunidades que intervinieron en el presente trámite de cumplimiento.

55. La Defensoría se refirió a la falta de claridad en la presentación de los objetivos de la convocatoria como uno de los elementos que, en mayor medida, limitó el proceso de diálogo que se dio en el contexto de las asambleas. Las comunidades de los consejos comunitarios del Magdalena que formularon la solicitud de cumplimiento original cuestionaron que el ministerio no hubiera sido claro en explicar cuál era el propósito que perseguía esa primera etapa del proceso. En su criterio, el ministerio debió precisar que las asambleas departamentales operarían como un escenario de pre consulta, y no *“una convocatoria para elegir o escoger delegados a la instancia nacional”*⁴⁸.

La Asociación de Mujeres Afrocolombianas Hijas de Yemaya también formuló una observación en ese sentido. Su intervención advirtió sobre el hecho de que el ministerio no hubiera sido claro acerca de que las asambleas eran una etapa de preconsulta, *“la cual se debía basar en la socialización y estudio del protocolo de consulta elaborado en el Congreso de Quibdó en agosto de 2013 y en el establecimiento de las rutas, cronogramas y metodologías de lo que sería un proceso de consulta previa y*

⁴⁶ Como regla general, las asambleas se desarrollaron de conformidad con el siguiente orden del día: 1) Registro de Asistencia; 2. Instalación del evento con actos protocolarios; 3. Saludo y contextualización del espacio a cargo de un funcionario del Ministerio del Interior; 4. Presentación de propuestas; 5. Espacio autónomo para que con base en la información suministrada las comunidades puedan expresarse de forma libre para llegar a un entendimiento sobre las propuestas presentadas; 6. Espacio mixto para la socialización y/o retroalimentación de las propuestas de los acuerdos.

⁴⁷ *“Memorias Asamblea Bogotá 31 de enero a 6 de febrero”*, en <http://www.mininterior.gov.co/areas-misionales/direccion-de-asuntos-para-comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/integracion-del-espacio-nacional-sentencia-t-576>

⁴⁸ En criterio de los recurrentes, el ministerio fue ambiguo y confuso, pues no fue claro en establecer *“que la fecha de inicio de las asambleas es para acordar los procedimientos de elección y conformación de la instancia nacional, y ya se está hablando de elección ante la instancia nacional, cuando no se ha establecido por las comunidades, fuera cual fuere su forma organizativa, el procedimiento de elección, conformación y funcionamiento de la instancia nacional”*. (Folio 38 del cuaderno principal).

consentimiento”. Para la organización, la ausencia de una precisión en ese sentido condujo a que el proceso se enfocara en la designación de unos delegados.

Que las intervenciones allegadas al proceso hayan coincidido en plantear tales cuestionamientos es indicativo del impacto que supuso para el proceso el que la convocatoria no hubiera sido explícita sobre el carácter pre consultivo de las asambleas. Como, en todo caso, la convocatoria fue ampliamente difundida a través de los medios de comunicación contemplados por la Sentencia T-576 de 2014, la Sala estima que la orden quinta de su parte resolutive se satisfizo parcialmente.

Análisis del cumplimiento de la orden de publicar un vínculo de fácil visibilidad y acceso que informara sobre los avances y acuerdos alcanzados en el marco del proceso consultivo.

56. El numeral sexto de la parte resolutive de la Sentencia T-576 de 2014 comprometió al Ministerio del Interior a publicar un vínculo de fácil visibilidad y acceso en su página web en el que mantuviera a disposición de los interesados la propuesta de protocolo aprobada en Quibdó y la que eventualmente formulara el Gobierno, e informara el cronograma del proceso consultivo y sobre los avances y acuerdos que se fueran alcanzando.

El vínculo debía 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, e incluir, posteriormente, la información definitiva sobre las reglas que determinarían el funcionamiento de la instancia nacional de consulta previa, identificando a sus integrantes y divulgando los procesos de consulta previa de medidas de amplio alcance en los que participaran, para que fueran conocidos por todas las comunidades interesadas.

57. En su informe del diez de febrero de 2015, el ministerio explicó que, una vez dio inicio a la primera fase del proceso consultivo, publicó en el link del espacio nacional de consulta los resultados de las asambleas departamentales, en las que se avanzó en la designación de los delegados al espacio nacional, posteriormente convocados para concertar unas propuestas de las pautas para el diseño, la integración y el funcionamiento del espacio nacional de consulta.

Además, expuso que se puso en contacto con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para coordinar la divulgación de la información a través de la página web del Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de la Población Afrocolombiana, Negra y Raizal. No obstante, se le informó que el programa había sido suprimido de la estructura del referido departamento administrativo. Ante tal circunstancia, la convocatoria al proceso de consulta se publicó, desde el 10 de diciembre de 2014, en la página de la Presidencia de la República.

58. Efectivamente, el Ministerio del Interior habilitó un vínculo de fácil visibilidad y acceso en su página web que da cuenta de los avances del proceso de consulta previa que ha llevado a cabo en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. El link, cuyo contenido ha sido actualizado constantemente, permite acceder a las actas de las asambleas departamentales y a las noticias relativas al avance del proceso consultivo, hoy finalizado. También referencia el acta de protocolización del proceso y las convocatorias a las sesiones del espacio nacional de consulta previa. Sin embargo, en los términos referidos al valorar el grado de cumplimiento de la cuarta orden de la Sentencia T-576 de 2014, la Sala pudo constatar que la propuesta de protocolo que se aprobó en el primer congreso nacional afrocolombiano no se puso a disposición de las comunidades, oportunamente, por vía del vínculo del espacio nacional de consulta previa.

Así mismo, se observa que el cronograma del proceso de consulta fue publicado sobre la marcha, en función de las decisiones que el ministerio iba adoptando teniendo en cuenta el avance de las reuniones respectivas. El cronograma, como se expuso antes, no fue adoptado en el contexto de la fase de pre consulta. Y aunque el acta de protocolización del proceso y los proyectos de decreto y de resolución relativos a la integración del espacio nacional fueron publicados, el ministerio no adoptó ninguna medida encaminada a realizar una presentación sencilla de su contenido.

59. Frente a ese punto, resulta importante insistir en la importancia que comporta la presentación oportuna, transparente y completa de la información relevante para el trámite de un proceso de consulta previa, considerando que, en los términos del Convenio 169 de la OIT, las consultas deben efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o de obtener el consentimiento de las comunidades sobre las medidas propuestas.

La posibilidad de alcanzar un acuerdo con las comunidades y la de lograr su consentimiento respecto de determinada medida no puede darse sino sobre la base de la disponibilidad de la información relevante para el proceso, pues de ello depende que las comunidades cuenten con una oportunidad real de valorar los impactos de la medida objeto de consulta y de expresarse con libertad sobre los efectos que su implementación podría acarrearles.

Divulgar esa información por vía de la publicación de los archivos de los documentos relevantes al proceso, como para este caso en particular lo hizo el ministerio, no satisface esos estándares. En ese contexto, la Sala encuentra que la orden de publicar un vínculo de fácil visibilidad y acceso que informara sobre los avances y acuerdos alcanzados en el marco del proceso de consulta previa solo se cumplió parcialmente.

El proceso de consulta de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Desarrollo y acuerdos alcanzados.

60. El examen realizado en los párrafos precedentes revela que las órdenes que impartió la Sentencia T-576 de 2014 para materializar el amparo de los derechos a la igualdad, a la participación y a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron excluidas del espacio de representación que el Ministerio del Interior integró en 2012 para consultarlas sobre las medidas legislativas y administrativas de amplio alcance, apenas se cumplieron parcialmente.

Las intervenciones de las comunidades que le solicitaron a la Corte asumir la verificación del cumplimiento, los informes remitidos por la Procuraduría General de la Nación y por la Defensoría del Pueblo y los documentos allegados por el ministerio permitieron identificar tres fallas puntuales que limitaron el alcance de la protección concedida en el fallo: el protocolo de Quibdó no se divulgó de forma amplia, previa ni suficiente; la convocatoria no aclaró que las asambleas departamentales operarían como un escenario de preconsulta y los contenidos de los avances y acuerdos alcanzados no fueron presentados en un formato comprensible que facilitara su consulta por parte de los interesados en el proceso.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta la especial responsabilidad que incumbe a los jueces constitucionales respecto de la verificación del cumplimiento de sus decisiones y de la adopción de las medidas que conduzcan a la concreción de los derechos fundamentales protegidos, correspondería a la Sala identificar los instrumentos idóneos para corregir las falencias verificadas y salvaguardar los bienes jurídicos lesionados por cuenta del incumplimiento.

No obstante, la Sala debe insistir en que la especificidad de la problemática que aspiraba a solucionar la Sentencia T-576 de 2014 exige que su cumplimiento se valore, más allá del escenario concreto de las órdenes consignadas en su parte resolutive, a luz de las circunstancias que hayan podido constituir un avance o un retroceso en la garantía de los derechos fundamentales amparados. Bajo tal perspectiva, es relevante considerar que el proceso de consulta previa que se llevó a cabo con ocasión de la Sentencia T-576 de 2014 ya se dio por concluido y que los acuerdos alcanzados fueron protocolizados por sus participantes. La elección de las herramientas de intervención adecuadas para superar las omisiones verificadas en el trámite de cumplimiento y asegurar la efectividad de la protección concedida por el fallo debe valorarse en ese nuevo escenario.

Con ese objeto, la Sala reseñará a continuación las observaciones realizadas por el Ministerio del Interior y por los órganos de control en relación con los resultados del proceso de consulta y con los avances y las dificultades que pudieron haber incidido en la concreción del amparo que otorgó la sentencia. En el contexto de la información remitida por los intervinientes, la Sala se referirá a la convocatoria de las asambleas departamentales, su logística y ejecución, la asamblea nacional, las decisiones que antecedieron la protocolización de los acuerdos, la asamblea de protocolización y las reuniones y espacios que la sucedieron.

La convocatoria de las asambleas departamentales

61. La Sala constató previamente que la convocatoria de las asambleas departamentales fue amplia, en tanto involucró la difusión, por prensa, radio y televisión, de la información relativa al lugar y a la fecha en que se llevarían a cabo las reuniones en cada departamento. No obstante, concluyó que lo ordenado en ese sentido no fue plenamente satisfecho, debido a que los avisos y anuncios del caso no especificaron que las asambleas operarían como un espacio pre consultivo.

La Procuraduría y la Defensoría del Pueblo informaron sobre otros factores que, aunque no suponen un incumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-576 de 2014, limitaron, en la práctica, la efectividad y el alcance de la convocatoria.

La Procuraduría, por ejemplo, dio cuenta de dificultades asociadas a los cambios en las fechas de las asambleas y, de nuevo, a la falta de claridad en la enunciación de su objeto. En particular, resaltó los casos de Cauca, Chocó y San Andrés, donde se realizaron dos reuniones. Tal situación afectó la dinámica y el desarrollo de la asamblea nacional que se efectuó en febrero de 2015, pues *“hubo dos delegaciones diferentes por cada departamento, aumentó considerablemente el número de representantes en la asamblea nacional y hubo manifestaciones de desconocimiento mutuo en las deliberaciones”*.⁴⁹

62. La Defensoría del Pueblo sostuvo que quienes participaron en el proceso reconocieron la amplia difusión de la convocatoria. No obstante, algunos plantearon inquietudes relacionadas con el momento en que se llevó a cabo, pues, *“en la mayoría de los casos, esta se realizó en la misma semana del encuentro”*, lo que les impidió acceder a información oportuna sobre el mismo. Las comunidades rurales consideraron que tal circunstancia obstaculizó su derecho a la efectiva participación. Algunos consejos comunitarios de zonas como Antioquia, Cesar, Córdoba, Meta, Valle y Cauca informaron que no pudieron participar en el proceso, precisamente, porque no conocieron la convocatoria.

Además, la Defensoría cuestionó que las fechas establecidas en los cronogramas se hubieran cambiado en algunos casos, sin que se informara a las comunidades oportunamente. Esas fallas *“produjeron confusión y traumatismo en varios departamentos como Meta, Valle del Cauca, Chocó y Cundinamarca. Precisamente, en el espacio de Cundinamarca, la Defensoría no pudo participar debido a que la sede del Encuentro se trasladó de Soacha a Girardot sin previa comunicación a esta entidad”*. La falta de información sobre el cambio lugares de reunión descontextualizó la participación de entidades como la Defensoría y ACNUR y generó desconcierto en los integrantes de las organizaciones. En criterio de la entidad, las convocatorias

⁴⁹ Folio 215 del cuaderno principal.

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 que disponían los participantes.

63. El informe que presentó el ministerio una vez se le dio traslado de los conceptos que los órganos de control emitieron sobre el proceso no alude a la anticipación con que publicó los avisos de las convocatorias ni controvertió lo que la Procuraduría y la Defensoría manifestaron al respecto. Tampoco brinda ninguna explicación sobre las razones que habrían conducido a que algunas de las fechas en que debían celebrarse las asambleas se hubieran modificado sin previo aviso. La documentación que allegó al expediente da cuenta, en cambio, de que algunos de los avisos de prensa que convocaron a las asambleas que se celebraron en diciembre de 2014 se publicaron, como lo planteó la Defensoría, en la misma semana en la que habrían de llevarse a cabo los encuentros⁵⁰. Que los sectores que se oponen a los acuerdos alcanzados en el marco del proceso consultivo provengan justamente de aquellos departamentos en los que se celebraron dos asambleas y en los que la fecha fijada inicialmente fue modificada (Chocó, Bogotá, Valle del Cauca) confirma que las dificultades advertidas por los órganos de control se presentaron y que incidieron en el trámite del proceso de consulta previa⁵¹.

La logística y el desarrollo de las asambleas departamentales.

64. La Defensoría del Pueblo evidenció graves falencias en la organización logística de las asambleas regionales. Sobre las de Córdoba, Sucre, Meta, Valle del Cauca, Chocó, Magdalena, Risaralda y Nariño, dijo que se llevaron a cabo en un lugar que no resultó apto para el efecto. Las de Magdalena y Valle del Cauca se realizaron en sedes que no contaban con capacidad para acoger a los convocados. Además, consideró que los servicios generales dispuestos para los asistentes fueron precarios en términos de higiene, uso de agua y recursos adecuados y dignos. Tales dificultades, que habrían podido solucionarse con una adecuada preparación logística, condujeron a que algunos de los asistentes se retiraran de las asambleas.

En cuanto al desarrollo de los encuentros, informó sobre fallas asociadas a que se hubieran dejado de valorar las dinámicas propias de cada región y de las expresiones organizativas que participaron en ellos. Las consecuencias de esas falencias pueden observarse, por ejemplo, a partir de la situación

⁵⁰ Así, por ejemplo, la convocatoria de las asambleas que habrían de llevarse a cabo en Córdoba y César entre el 16 y el 17 de diciembre de 2014, en Atlántico y Bolívar el 18 y el 19 de diciembre de 2014, y en Sucre y en la Guajira el 19 y el 20 de diciembre de 2014, se publicaron en el periódico El Heraldo el 16 de diciembre de ese año. La convocatoria de la asamblea nacional que se realizaría en Antioquia, prevista para el 16 y el 17 de diciembre, se publicó el 13 de diciembre en El Colombiano.

⁵¹ La Defensoría señaló, por ejemplo, que ante las dificultades que se presentaron en las convocatorias de las asambleas de los departamentos de Chocó y Cauca, el ministerio tuvo que habilitar asambleas complementarias, para asegurar la participación de quienes no pudieron asistir a las primeras. Tal situación, sin embargo, no fue recibida por algunos sectores que ya habían resultado elegidos en las primeras asambleas departamentales. En criterio de la Defensoría, tal circunstancia generó confusión e “*incidió en la elección debidamente informada de los delegados que representarían las organizaciones y consejos en esos departamentos*” (Folio 173 del primer cuaderno).

verificada en Chocó y en el Cauca. En criterio de la Defensoría, el ministerio no contempló las complejidades del proceso organizativos de las comunidades negras de esos departamentos. Eso le impidió llevar a cabo una labor efectiva de mediación entre los distintos sectores de las comunidades participantes que, al final, pretendió remediar habilitando espacios complementarios que aseguraran la inclusión de los sectores marginados de las primeras asambleas. Para el ministerio público, la decisión “*generó confusión e incidió en la elección debidamente informada de los delegados que representarían a las organizaciones y consejos en esos departamentos*”⁵².

Como aspecto adicional, la Defensoría se refirió a las objeciones que suscitó la propuesta de facultar a los delegados del espacio nacional para establecer la ruta de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo, “*adelantar una consulta exprés del mismo*” o autorizar al Gobierno para adelantar una consulta posterior a su aprobación.⁵³

65. A las dificultades advertidas se suman las identificadas previamente respecto de la deficiente divulgación de la propuesta de protocolo aprobada en el Congreso Nacional Afrocolombiano de Quibdó y de la ausencia de un escenario pre consultivo en el que se pactaran las condiciones y el cronograma del proceso.

Como se advirtió antes, las asambleas departamentales no operaron como un escenario de pre consulta, sino como un espacio dirigido a presentar el contenido de los documentos que, en los términos de la sentencia, se someterían a consideración de las comunidades convocadas. Tras la presentación del protocolo de Quibdó y de la propuesta del gobierno, el ministerio habilitó espacios autónomos para que las comunidades discutieran los documentos y formularan sus comentarios y propuestas al respecto. Algunas de las actas de las asambleas consignan someramente los argumentos planteados en los debates. No se observa, sin embargo, una directriz encaminada a la sistematización de las observaciones planteadas en ese contexto. Como regla general, las reuniones concluyeron con la elección de los delegados que cada departamento llevaría a la asamblea nacional que el ministerio habría de realizar posteriormente.

66. El Ministerio reconoció las dificultades logísticas que se presentaron en la convocatoria y la ejecución de las asambleas regionales mediante las cuales se agotó la primera etapa del proceso de consulta adelantado en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014. Advirtió, no obstante, que esas dificultades no afectaron la esencia del proceso, que fue ampliamente participativo, al involucrar a más de 12.000 voceros de la población afrocolombiana.

En su informe de marzo de 2016, la entidad precisó que el número de asistentes a las asambleas de preconsulta de Valle del Cauca, Chocó y Bogotá superó más de tres veces lo esperado. Eso derivó en “*desórdenes e incluso desmanes que fueron controlados tras ingentes esfuerzos*”. Para el ministerio,

⁵² Folio 173 del cuaderno 1.

⁵³ Folios 174 y 175 del cuaderno principal.

las actas de la reunión de protocolización que se llevó a cabo en Santa Marta demuestran que las preocupaciones que los voceros de las comunidades le formularon a la Corte en ese sentido fueron superadas. Esto, concluyó, se vio reflejado en *“el hecho mismo de la firma del acta, con excepción de los voceros de un representativo sector del departamento del Cauca, que el 12 de octubre hizo entrega de un acta en la que se apartaba de los acordado en Santa Marta, pero que con posterioridad propuso una hoja de ruta orientada a la aplicación de los criterios apoyados por la mayoría de la asamblea, es decir, se allanó a los mismos”*.

67. La Sala reconoce el importante esfuerzo logístico que supuso realizar las asambleas departamentales, considerando la cantidad de personas que atendieron el llamado del ministerio. Las reuniones que se llevaron a cabo en cada departamento tuvieron la virtud de agrupar a diversos sectores de las comunidades interesadas, que, por primera vez, contaron con la oportunidad de discutir sobre las características de la instancia de representación a través de la cual se les consultaría sobre las medidas administrativas y legislativas de carácter general que pudieran afectarlas directamente.

Que el número de personas que asistió a las asambleas departamentales hubiera superado las expectativas del ministerio es significativo y valioso de cara a la representatividad que requiere un escenario participativo de esa naturaleza. Tal circunstancia, sin embargo, no excusa las dificultades logísticas que se presentaron en el proceso. Mucho menos, cuando es claro que los obstáculos operativos que pudieron derivarse de que este hubiera contado con tantos intervinientes son de la exclusiva responsabilidad del ministerio. En este punto, la Sala debe ser enfática: el ministerio se abstuvo de vigilar que la asistencia a las asambleas se llevara a cabo en los estrictos términos contemplados en la Sentencia T-576 de 2014. Fue tal omisión y no el éxito de la convocatoria, la que propició la situación a la que la entidad y los organismos de control se refirieron en sus informes.

68. La sentencia, en efecto, indicó que la participación de las comunidades en las asambleas departamentales de preconsulta debía darse por vía de la intervención de un solo delegado. La orden quinta del fallo fue lo suficientemente clara al respecto, pues señaló que la convocatoria debía dirigirse a todas aquellas comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras que se consideraran con derecho a participar en el proceso consultivo, fueran rurales o urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hubieran adoptado, si en ejercicio de su autonomía designaban un delegado que las representaría en ese contexto.

El requisito que la Sentencia T-576 de 2014 impuso en ese sentido no aspiraba a nada distinto que a garantizar la operatividad del proceso de consulta. Que cada comunidad interviniera a través de un delegado no solo facilitaba la verificación de la representatividad de cada uno de los asistentes. Además, garantizaba que todos los sectores organizativos de las comunidades negras participaran en igualdad de condiciones en el proceso.

El ministerio, no obstante, no dio cuenta de que hubiera adoptado alguna medida encaminada a constatar que quienes acudieron a las asambleas lo hicieron en representación de las comunidades convocadas. Al respecto solo indicó que, siguiendo la Sentencia T-576 de 2014, decidió no sujetar la participación de las comunidades a la acreditación de requisitos que no son esenciales para definir si son titulares de derechos étnicos, como delegaciones por escrito o mecanismos que fuesen en contravía de su derecho a la autonomía⁵⁴. Esto, en otras palabras, significa que admitió la participación de cualquier persona que se mostró interesada en hacer parte del proceso de consulta.

Las listas de asistencia anexas a las actas de las asambleas departamentales revelan las irregularidades a las que pudo dar lugar esa circunstancia. En particular, preocupa que algunas de las personas que hicieron parte de las asambleas se hubieran identificado como representantes de “jóvenes”, “mujeres” o “víctimas”, sin puntualizar qué comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras en concreto avalaban su intervención en el proceso. Otros se presentaron como delegados de comunidades que, en las listas, aparecían representadas por otro asistente.⁵⁵

69. La presencia de múltiples representantes de una comunidad, o de personas que no estaban legitimadas para intervenir en el proceso pudo haber alterado el equilibrio deliberativo en favor de los sectores que llevaron más personas a las asambleas, como, de hecho, lo advirtió la Defensoría. La entidad informó sobre la injerencia de sectores políticos y grupos de interés en las reuniones, sobre denuncias de amenazas e intimidaciones, e indicó que algunos asistentes alertaron que los líderes de esos grupos *“llevaron personas ajenas a la problemática de la consulta, con el único fin de obtener más votos sin criterios claros”*.

Que el ministerio no haya constatado si los asistentes a las asambleas representaban a las comunidades convocadas al proceso de consulta supone un serio obstáculo de cara a la concreción del amparo concedido en la Sentencia T-576 de 2014 y configura el incumplimiento de lo que dispuso su orden cuarta, en el sentido de que la participación de las comunidades en el proceso debía darse por vía de un delegado. Haría falta determinar, entonces, si dichas falencias pudieron subsanarse en las fases subsiguientes del proceso, como lo indicó en sus intervenciones el ministerio.

⁵⁴ Folio 111 del cuaderno 1.

⁵⁵ Las actas de las asambleas departamentales reseñan la desconfianza que suscitó en las comunidades la presencia de personas ajenas al proceso. El acta de la asamblea realizada en el Valle del Cauca indica, por ejemplo, que los asistentes advirtieron al ministerio sobre la presencia de personas *“que no hacen parte de alguna expresión organizativa”* y que varios delegados *“llegaron con un número plural de acompañantes”*. Ante tal circunstancia, continúa el acta, las comunidades decidieron acogerse a lo establecido en el marco de la orden quinta de la Sentencia T-576 de 2014, que exigía que acudieran al proceso consultivo por vía de un solo delegado. Sobre esa base, la asamblea dispuso el cierre de la jornada, con el compromiso de que *“mañana, domingo 18 de enero, solo asistiera al espacio un delegado por organización, y solicitaron al operador logístico el reconocimiento del transporte y alojamiento para aquellas personas del área rural que no asistirían al evento de mañana”*.

La asamblea nacional de comunidades negras y el proceso que antecedió la protocolización del proceso de consulta

70. Las asambleas departamentales concluyeron con la designación de los delegados departamentales que representarían a las comunidades en la segunda etapa del proceso de consulta previa.⁵⁶ El ministerio remitió a la Corte la siguiente información sobre el número de personas que asistieron a cada asamblea y sobre la cantidad de delegados que fueron designados para participar en la asamblea nacional por parte de cada departamento⁵⁷:

Departamento	Participantes en asambleas (aproximado)	Delegados elegidos
Amazonas	243	2
Antioquia	200	6
Arauca	230	6
Atlántico	300	9
Bogotá	670	118
Bolívar	260	6
Boyacá	120	4
Caldas	40	2
Caquetá	90	11
Casanare	150	3
Cauca	940	112
Cesar	185	3
Chocó		180
Córdoba	177	4
Cundinamarca	348	4
Guainía	114	3
Guajira	195	5
Guaviare	195	3
Huila	416	6
Magdalena	244	6
Meta	266	5
Nariño	294	7
Norte de Santander	298	6

⁵⁶ El ministerio explicó que fueron las comunidades, en un ejercicio autónomo, las que decidieron que “*debía contarse con delegados departamentales ante el espacio nacional con los cuales se podría continuar y terminar el proceso consultivo*” (Folios 112 del cuaderno 1).

⁵⁷ En su informe de febrero de 2015, el ministerio hizo unos comentarios puntuales sobre situaciones que se presentaron en el contexto de algunas asambleas departamentales. La entidad expuso que, en el departamento de Chocó, se consideró que cada consejo comunitario, como autoridad étnica territorial, debía contar al menos con dos delegados. Como en ese departamento se llevaron a cabo dos asambleas, una con más expresiones organizativas y otra con mayoría de los consejos comunitarios, fueron designados 180 delegados. En Cauca también se efectuaron dos asambleas, por petición de los consejos comunitarios. Allí se eligieron 112 delegados. En Bogotá, los asistentes realizaron una lista de 118 personas, pero estos no llegaron a acuerdos. En consecuencia, decidieron que “*todos eran delegados ante el espacio nacional*”. En San Andrés, Providencia y Santa Catalina fueron elegidos seis raizales, que eran la mayoría en el recinto. Las comunidades raizales propusieron adoptar un espacio autónomo para el pueblo raizal, en aplicación de la Sentencia C-454 de 1999.

Putumayo	221	4
Quindío	143	3
Risaralda	72	2
San Andrés y Providencia	720	6
Santander	250	4
Sucre	100	5
Tolima	192	5
Valle	1780	43
Vaupés	130	4
Vichada	108	2

71. La asamblea nacional se celebró entre el 1º y el seis de febrero de 2015. Según el ministerio, contó con la asistencia de 576 delegados. La reunión comenzó con un acto de instalación, al que le siguió un espacio autónomo para el diálogo entre las comunidades. En ese ámbito, se presentaron tres propuestas sobre la integración de la instancia nacional de consulta que no pudieron conciliarse a raíz de la inconformidad que suscitó el hecho de que ciertas delegaciones contaran con más de 50 representantes.

Aunque el ministerio presentó una contrapropuesta, no obtuvo respaldo suficiente. La entidad clausuró la asamblea, valorando los acuerdos parciales alcanzados y dejando abierta la discusión para avanzar en el proceso. La decisión fue plasmada en la siguiente declaración, que se publicó, posteriormente, en el link del Espacio Nacional de Consulta Previa:

“A propósito de la Asamblea Nacional de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el Ministerio del Interior se permite informar:

- 1. Con el objetivo de garantizar la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país en la consulta previa de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta de Medidas Legislativas y Administrativas, ordenada por la Corte Constitucional, el Ministerio del Interior adelantó en la capital del país la Asamblea Nacional que reunió a 600 Delegados del territorio nacional elegidos en los 32 departamentos y Bogotá, en jornadas en las que participaron más de 10 mil líderes.*
- 2. El Ministerio del Interior ha brindado plenas garantías a las comunidades tanto en el proceso de pre consulta para la elección de los delegados departamentales, como en la Asamblea Nacional, dando cumplimiento a la sentencia T-576 de 2014 del Alto Tribunal. Lamenta que las posiciones distantes entre dos grupos de delegados a la Asamblea Nacional, aún no permite llegar a una propuesta unificada para la integración del espacio nacional;*

3. *En la Asamblea Nacional, reunida desde el pasado 31 de enero, se han desarrollado espacios autónomos y mixtos donde las comunidades presentaron sus propuestas al Gobierno, las cuales fueron valoradas por el Ministerio del Interior que posteriormente presentó ante los delegados departamentales una contrapropuesta que recogía las iniciativas de los asambleístas;*

4. *Aunque aún no se haya logrado un entendimiento entre los delegados de las comunidades en este espacio de diálogo nacional, el Ministerio del Interior valora los acuerdos parciales presentados por los delegados, producto de las deliberaciones y confía en que las dos propuestas presentadas por los delegados a la Asamblea Nacional de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, logren unificarse para avanzar en la integración;*

5. *El Gobierno dispone el cierre de esta sesión e invita a los delegados a construir un mecanismo idóneo que permita unificar las propuestas planteadas durante este ejercicio deliberativo, participativo y autónomo, el cual ha contado con el acompañamiento permanente de los organismos de control y la Oficina de las Naciones Unidas en Colombia;*

6. *Por otra parte, el Gobierno celebra que este espacio haya servido para que los delegados de las comunidades presentaran propuestas para nutrir el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales serán valoradas y llevadas al escenario que corresponda”.*

72. La siguiente etapa del proceso se surtió en el marco de un espacio autónomo que se habilitó en Melgar, Tolima, entre el 11 y el 13 de septiembre de 2015. A dicho espacio concurrieron 26 delegatarios de los 576 que participaron en la asamblea nacional de Bogotá, quienes valoraron la hoja de ruta propuesta para la fase de consulta y realizaron sus observaciones, que, según el ministerio, fueron plenamente atendidas. Adicionalmente, se llevaron a cabo algunas reuniones regionales en Chocó, Valle del Cauca, Bogotá, Cauca y Nariño, destinadas a propiciar espacios de encuentro para alcanzar consensos entre los voceros de las comunidades convocadas.

El portal web del ministerio publicó los documentos que fijaron el cronograma de las reuniones. También referenció la propuesta que, en ese contexto, formularon los delegados del Cauca como *“Ruta de Consulta Previa y Composición del Espacio Nacional de apertura, cierre y seguimiento de las consultas previas de las iniciativas legislativas, administrativas y mixtas del nivel nacional en el marco de la Sentencia T-576 de 2014”*⁵⁸. Más allá de esto,

⁵⁸ Los delegados del Cauca propusieron conformar un espacio de “apertura, cierre y seguimiento de consulta” teniendo en cuenta una composición rural, urbana, de enfoque diferencial, de género, generacional y de sectores organizativos. En ese contexto, el espacio estaría conformado por aproximadamente 115 delegados, atendiendo a los siguientes criterios: Capitanía (1); Consejos comunitarios con títulos, con solicitud de títulos

no se publicó ninguna información relativa a los acuerdos alcanzados en esa etapa del proceso.

73. La Defensoría y la Procuraduría informaron, también, sobre las circunstancias que impidieron construir acuerdos en el contexto de la asamblea nacional de delegados. Ambas advirtieron que hubo posiciones encontradas frente a los criterios para la elección de los representantes al espacio nacional y en cuanto a las funciones de dicha instancia. Por eso, los asistentes se agruparon en tres sectores que presentaron sus respectivas propuestas.

El primer grupo, integrado por 29 departamentos y un sector de los delegados de Cauca y de Chocó, propuso que los criterios para la conformación del espacio nacional de consulta se definieran en torno a i) cupos por derecho propio departamental; ii) cupos por constante poblacional y iii) cupos por constante territorial de ocupaciones ancestrales tituladas o en trámite. La propuesta suponía que el espacio estaría integrado por 113 personas.

Del segundo grupo hacían parte los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Meta y Bogotá. Su propuesta compartía la idea de que la designación de los delegados debía considerar criterios poblacionales y territoriales, en atención a las zonas de mayor número de población y de concentración de propiedad de territorios colectivos, áreas tituladas y territorios urbanos. Además, propusieron que se consideraran criterios de género, edad, discapacidad, orientación sexual diversa y situación como víctimas. En ese orden de ideas, propusieron que el espacio nacional estuviera integrado por 249 personas. La tercera propuesta aludía a la discusión, preparación y adopción de un protocolo especial y autónomo para el pueblo raizal.

Narró la Defensoría que, ante la imposibilidad de consenso, el ministerio clausuró el evento e invitó a los delegatarios a aunar esfuerzos para la construcción de un mecanismo idóneo para cumplir las órdenes de la Corte. Tal decisión generó inconformidad entre los asistentes, que consideraron que el ministerio debió tomar una determinación frente a alguna de las propuestas.

La asamblea de protocolización del proceso de consulta previa de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta

74. El proceso de consulta previa se protocolizó el 12 de octubre de 2015, en la Quinta de San Pedro Alejandrino de Santa Marta, en el ámbito de una asamblea nacional que fue transmitida en directo por el Canal de Televisión Institucional y por streaming en los medios afrocolombianos www.afromedios.com y www.tvafro.com.co. El Ministerio del Interior informó que, en ejercicio de su autonomía, las comunidades negras,

en trámite y comunidades negras ancestrales (55); Departamentos con población afro urbana (32); Mujeres (4); Jóvenes (2); Víctimas (2), Palenques (2), Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (3); Distrito Especial (5); Organizaciones Nacionales (4); Autoridad Nacional Afrocolombiana, Palenquera, Negra y Raizal (4) y organizaciones demandantes que dan origen a la Sentencia T-576 de 2014 (1). La propuesta puede consultarse en el link http://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/propuesta_delegatarios_del_cauca.pdf.

afrocolombianas, raizales y palenqueras llegaron a un acuerdo final sobre los siguientes aspectos:

-Composición del espacio: El espacio se integró con delegados de todos los departamentos del país y del Distrito Capital. El pleno lo conforman 236 delegados que sesionarán en comisiones especializadas de no más de 50 delegados y se reunirán en plenaria para la fase de socialización, preconsulta y de protocolización de las consultas de las medidas de amplio alcance. Dijo el ministerio que, acatando las directrices de la Corte, *“optó por privilegiar la autonomía y la libre autodeterminación de las comunidades, y plegarse [a] lo decidido por ellas al respecto, a pesar de considerar que el número es excesivo. El detonante para que el proceso derivara en un número tan elevado de delegados surgió de las designaciones que se hicieron inicialmente en las complejas y, en algunos casos accidentadas asambleas departamentales”*⁵⁹.

-Criterios: Los voceros de la comunidad decidieron que el Espacio Nacional de Consulta se integrara de conformidad con criterios territorial, poblacional, de enfoque diferencial, de equilibrio regional, jóvenes, mujeres, víctimas, población LGBTI, población discapacitada y adulto mayor.

El acta de protocolización del proceso de consulta previa que los delegados suscribieron en Santa Marta, el 12 de octubre de 2015, define esos criterios de la siguiente manera:

Criterio territorial	Para garantizar la participación de los territorios colectivos, todos los departamentos del país donde existan territorios titulados, en trámite de adjudicación colectiva o territorios ancestrales designarán un delegado por derecho propio. Igualmente designarán un delegado adicional por cada ciento cincuenta mil hectáreas tituladas o en trámite de titulación que existan en el respectivo departamento
Criterio poblacional	Para garantizar la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del país, se designará un (1) delegado por cada departamento y otro, por el distrito capital de Bogotá. En todos los casos se asignará un delegado adicional por cada ciento cincuenta mil (150.000) habitantes de acuerdo con el último censo poblacional del DANE.
Criterio de enfoque diferencial	Para garantizar la participación de los diversos enfoques diferenciales que concurren en las diferentes expresiones organizativas adoptadas por las comunidades negras, afrocolombianas, raizales

⁵⁹ Folio 176 del cuaderno 2.

	y palenqueras de nivel nacional, se designará un (1) delegado por cada uno de los siguientes enfoques diferenciales cuya reglamentación la efectuará el espacio nacional de consulta previa: Jóvenes; Mujeres; Víctimas; Población LGBTI; Personas con discapacidad; Adulto mayor.
Criterio distrital	Se designará un (1) delegado para representar a cada uno de los distritos especiales turísticos y portuarios del país, que corresponden a Cartagena de Indias, Barranquilla, Santa Marta y Riohacha en el Caribe, Buenaventura en el Pacífico;. Además, se incluye el Distrito Capital de Bogotá.
Criterio de participación especial	En reconocimiento de las particularidades étnicas, poblacionales y territoriales especiales del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; San Basilio de Palenque y las capitánías del Cauca, se designará un (1) delegado por cada uno de ellos para representarlos en el espacio nacional autónomo de consulta previa.
Criterio de equidad de género	En reconocimiento del papel cohesionador que en la cultura negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, cumplen las mujeres, se garantizará su participación en cada uno de los criterios antes mencionados.
Equilibrio regional	En todo caso los departamentos del Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño tendrán veintiséis (26) delegatarios.

El ministerio concluyó que el elevado número de delegatarios (236) que fueron elegidos con ocasión del proceso de consulta *“representa un enorme reto tanto para el Gobierno como para las comunidades, el cual se pretende sortear con la integración de comisiones, tal como se refleja en los proyectos de actos administrativos adjuntos y acta de protocolización”*. De todas maneras, destacó la *“oportunidad excepcional”* que, en su opinión, y en la de las instituciones concernidas, representa el hecho de que la Corte pueda formular sus inquietudes sobre los actos administrativos relativos al Espacio de Consulta, antes de que los mismos sean adoptados. Para el efecto, aportó los proyectos de decreto y de resolución y el formato de las fichas de inscripción de los delegados a las comisiones.

Las actuaciones adelantadas con posterioridad a la protocolización del proceso consultivo

75. Por último, el Ministerio del Interior se refirió a las objeciones planteadas por algunos sectores de las comunidades de varios departamentos respecto de lo pactado en el marco del proceso de consulta previa. En concreto, se refirió a

las dificultades que se han presentado en los departamentos de Chocó⁶⁰, Valle⁶¹ y Cauca⁶².

En su informe de marzo de 2016, el ministerio informó sobre la adopción de algunas medidas encaminadas a lograr que los departamentos de Nariño, Bogotá y Cauca se ajustaran a los criterios adoptados en Santa Marta. Tras realizar la exposición correspondiente, concluyó que *“en la actualidad el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras cuenta con la representación de 31 de 32 departamentos del país, (...) siendo el departamento del Cauca el único que no se ha ajustado a todos los criterios adoptados por todas las comunidades afrodescendientes del país que garanticen el derecho a la participación del departamento en este espacio”*.⁶³

El informe final de cumplimiento a la Sentencia T-576 de 2014

76. El 22 de agosto de 2016, el ministerio radicó en la Secretaría de la Corte un documento que denominó *“informe final de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014”*. El informe insiste en la amplitud de la representación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Espacio Nacional de Consulta Previa, precisa las decisiones adoptadas respecto de algunas situaciones puntuales que se presentaron en ciertos departamentos y alude a las primeras sesiones a las que fue convocado el espacio.

Como primera medida, el documento se refirió a la composición de la instancia nacional de consulta. Sobre el particular, indicó que el 37% de sus integrantes fueron elegidos en función del criterio de equilibrio regional, el 24% por el criterio poblacional, el 20% como representantes de territorios titulados o en trámite de titulación, el 13% por ancestralidad, el 3% por el criterio distrital y el 3% restante por el criterio de enfoque diferencial, que corresponde a jóvenes, mujeres, víctimas, LGBTI, discapacidad y adulto mayor.

⁶⁰ En relación con el departamento del Chocó, expuso que ha recibido quejas de un sector minoritario que aduce falta de garantías en el proceso que se llevó a cabo en el departamento y reclama el derecho a la mitad de los cupos asignados. En opinión del ministerio, tales reclamos carecen de fundamento, *“como se puede constatar con el plan de medios implementado para el Departamento del Chocó, el acta de Capurganá y el acta de San Pedro Alejandrino”* que fue suscrita por los integrantes del sector inconforme.

⁶¹ En cuanto al proceso del Valle del Cauca, dijo que ha sido uno de los más accidentados, pues la asamblea departamental proyectaba la asistencia de 600 o 800 personas y llegaron 1780, aproximadamente. La asamblea designó 43 delegados y, en el marco de una reunión realizada en Santa Marta, surgió una delegación de 26 personas, que representan a tres grandes subregiones –Cali, Dagua y Buenaventura– cuya representación está dividida. Para el caso de Buenaventura y Dagua, un grupo de delegatarios hizo notar que el peso territorial de algunos consejos comunitarios no corresponde con las designaciones que se realizaron. El ministerio indicó que buscaría una solución concertada a tal situación y que, de no lograrla, informaría a la Corte.

⁶² En el Cauca subsiste una división entre dos sectores de las comunidades. En su oportunidad, se llevaron a cabo dos asambleas, una para cada sector. Tras la reunión de acercamiento que se realizó con todos los delegados en Melgar, se convocó a una asamblea departamental en el Cauca. Uno de los sectores no participó y la situación derivó nuevamente en dos asambleas. Se convocó a una reunión de acercamiento, seguida de una reunión plenaria con la participación de los 140 delegatarios del departamento, para que designen a sus 26 delegados, según los criterios adoptados en Santa Marta.

⁶³ Folio 240 del cuaderno 2.

Aunque el criterio de enfoque diferencial fue observado en el ámbito departamental y en el distrital de Bogotá, los delegatarios decidieron reservar, también, una representación nacional que lo refleje. Aunque tal punto quedó pendiente de representación, a instancias del propio espacio, en el marco de la asamblea nacional de protocolización se designó a Erlin Abilio Mena Córdoba como representante de los delegatarios que se autoidentificaron como LGTBI. Tras constatar que la designación no tuvo objeción en la asamblea de protocolización, el ministerio lo convocó a la primera sesión del espacio, por lo que se encuentra relacionado entre los actuales delegados.

En función de los referidos criterios, el Espacio Nacional de Consulta Previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras quedó integrado de la siguiente forma⁶⁴:

Nº	DEPARTAMENTO	DELEGADOS
1	ANTIOQUIA	6
2	AMAZONAS	1
3	ARAUCA	6
4	ATLANTICO	9
5	BOLIVAR	7
6	BOYACA	2
7	CALDAS	2
8	CAQUETÁ	3
9	CAUCA	26
10	CASANARE	3
11	CESAR	3
12	CORDOBA	5
13	CUNDINAMARCA	4
14	CHOCÓ	26
15	GUAINIA	3
16	GUAJIRA	5
17	GUAVIARE	3
18	HUILA	6
19	MAGDALENA	6
20	META	4
21	NARIÑO	26
22	NORTE DE SANTANDER	2
23	PUTUMAYO	4
24	QUINDIO	3
25	RISARALDA	2
26	SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	6

⁶⁴ La siguiente tabla presenta los datos relativos al número de delegados por departamento y por criterio diferencial. La tabla aportada por el Ministerio precisa la cantidad de delegados que correspondió a cada departamento en virtud de los criterios territorial, poblacional, de participación especial, distrital y equilibrio regional.

27	SANTANDER	4
28	SUCRE	4
29	TOLIMA	2
30	VALLE DEL CAUCA	26
31	VAUPÉS	4
32	VICHADA	2
33	BOGOTÁ. D.C	15
34	CRITERIO DIFERENCIAL	6
	TOTAL	236

A continuación, el ministerio se refirió a la situación particular de los departamentos de Nariño, Chocó, Valle del Cauca y a la del distrito capital.

Sobre Nariño, dijo que el número de delegados elegidos en su asamblea era inferior al que finalmente le fue asignado. En consecuencia, se llevó a cabo el respectivo ajuste. Chocó, por su parte, ratificó el acta de Capurganá. Aunque

la delegación ha sido cuestionada y recurrida en varias tutelas, la mayoría ya han sido falladas, negando las pretensiones.

El departamento del Valle ratificó la designación de sus delegados atendiendo a una distribución regional (Cali, resto del Valle y Buenaventura-Dagua). No obstante, en el marco de la asamblea, tres ciudadanos pusieron de presente que en Buenaventura no se observaron los criterios de Santa Marta, por lo que los consejos comunitarios de cuencas, titulares de 350 mil hectáreas de tierras, quedaron sin representación. El ministerio *“exploró la posibilidad de realizar una nueva asamblea, específicamente para el municipio de Buenaventura, pero no encontró el clima propicio, por lo que optó por dejar la situación en manos de la justicia”*.

En Bogotá fueron convocadas dos asambleas, a través de los medios de comunicación y mediante llamadas telefónicas *“a cada uno de los 49 delegatarios de Bogotá, designados en la asamblea nacional que tuvo lugar en el hotel Tequendama”*. En ese escenario se adoptó una decisión mayoritaria, que fue cuestionada por vía de tutela, negándose la protección pretendida.

Por último, el ministerio a las dos primeras sesiones del Espacio Nacional de Consulta Previa. La primera se llevó a cabo en el Centro de Convenciones Lago Mar, el Peñón, Girardot, previa publicación en su página web de un dossier que recoge los acuerdos protocolizados en el marco del proceso de consulta previa. Los 231 delegados revisaron el proyecto de decreto que prevé la formalización del espacio. La dinámica de trabajo permitió constatar la necesidad de trabajar en comisiones y reservar el plenario para la protocolización de las medidas. En la segunda sesión, celebrada en el hotel Kualamaná, en Melgar, los delegados hicieron una revisión final al proyecto de decreto de formalización del espacio y conformaron las siete comisiones que lo integrarán.

Naturaleza y alcance de la protección concedida por la Sentencia T-576 de 2014. El estándar para la evaluación del cumplimiento en el caso concreto.

77. La Sala explicó antes que la complejidad de la situación examinada por la Sentencia T-576 de 2014 y la especificidad del remedio constitucional que adoptó en aras de la concreción del amparo prodigado exigían valorar su cumplimiento bajo un estándar que considerara los avances y retrocesos que las medidas implementadas por el Ministerio del Interior pudieron significar a la luz de los propósitos perseguidos por el fallo.

Tal estándar, que no es otro que aquel que ha aplicado esta corporación al evaluar el nivel de cumplimiento de decisiones judiciales que involucran órdenes complejas⁶⁵, impone valorar las actuaciones de la autoridad

⁶⁵ En palabras de la Corte, las órdenes complejas son aquellas que conllevan *“un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y que, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno”*. Además, ha

concernida en el marco específico de la situación objeto del amparo y de las particulares circunstancias que justificaron la adopción de los remedios judiciales aplicados en el caso concreto⁶⁶.

La labor de verificación que incumbe al juez constitucional en esos casos no se reduce a constatar si las órdenes que impartió se ejecutaron. Es preciso valorar, además, si su ejecución contribuyó a impulsar el goce efectivo del derecho. Su tarea, en otras palabras, consiste en verificar si la infracción o la amenaza iusfundamental fue superada, en el marco de las estrategias, planes, medidas o programas adoptados por la entidad responsable del cumplimiento y de los avances y retrocesos que pudo suponer su gestión de cara al propósito de protección perseguido por el fallo de tutela.

78. Bajo esa perspectiva, la verificación del nivel de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 no puede agotarse constatando si la convocatoria del proceso de consulta, el agotamiento de su primera fase y la divulgación de los acuerdos que se fueron alcanzando se llevaron a cabo bajo los estrictos parámetros contemplados en la parte resolutive del fallo. Además, es preciso valorar si se alcanzaron los objetivos propuestos, que, para el caso, tenían que ver con la creación de las condiciones necesarias para que fueran las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, rurales o urbanas y con independencia de su forma organizativa, las que identificaran, en ejercicio de su autonomía, a las instituciones que las representarían en su espacio nacional de consulta previa.

En aras de dicho análisis, la Sala efectuará una recapitulación de los logros y de las dificultades verificadas en el trámite del proceso consultivo. Sobre la base de dicho balance, determinará el nivel del cumplimiento del fallo, aplicando el estándar de evaluación señalado, este es, aquel que, además de los resultados en la satisfacción de las órdenes de amparo, valore la situación estructural que aspiraba a corregir la Sentencia T-576 de 2014 y la manera en que las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior pudieron contribuir a la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales tutelados: los derechos a la igualdad, a la participación y a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que, por no contar con un territorio titulado, fueron excluidas del proceso de elección de delegados convocado a través de la Resolución 121 de 2012.

dicho la Corte, las órdenes complejas “*pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública*”. (Cfr. Sentencias T-086 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda, T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle y T-774 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁶⁶ Lo anterior porque, en el contexto de órdenes complejas que aspiran a conjurar una situación estructural como la verificada por la Sentencia T-576 de 2014, la materialización del amparo concedido puede darse por vías distintas a las estrictamente contempladas en el fallo. El Auto 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) se refirió recientemente a la necesidad de reconocer que, en el contexto de la multiplicidad de variables que pueden explicar un estado de cosas inconstitucional, los avances y retrocesos para la superación del mismo pueden darse a través de factores que “*pueden exceder el nivel de cumplimiento dado a las órdenes dictadas por el juez constitucional en la materia*”. La providencia recordó que “*en la jurisprudencia constitucional es posible encontrar diversos casos en los cuales, pese al cumplimiento de determinadas órdenes, perdura o se reproduce un ECI, tal como ocurrió en materia del sistema notarial o el sistema carcelario. También es factible entrever la situación contraria, es decir, casos en los que se mitiga la situación inconstitucional pese al incumplimiento de la orden formulada*”.

Recapitulación. Los avances y las dificultades del proceso consultivo y su incidencia en el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

79. La primera parte de esta providencia valoró el nivel de cumplimiento de las órdenes cuarta, quinta y sexta de la Sentencia T-576 de 2014, que, en su orden, comprometieron al Ministerio del Interior a divulgar la Propuesta de Protocolo de Consulta Previa aprobada por los asistentes al Primer Congreso Autónomo del Pueblo Afrocolombiano; a convocar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras al proceso de consulta previa de las pautas para la integración de su espacio nacional de consulta y a publicar un vínculo en su portal web que diera cuenta de los avances del proceso.

Respecto de esos deberes puntuales, y en el contexto del objeto del proceso de consulta previa, la Sala identifica, preliminarmente, los siguientes resultados positivos:

-La difusión de la convocatoria al proceso consultivo involucró la emisión y publicación de más de 13.000 cuñas radiales, comerciales y avisos de prensa a través del sistema de medios públicos y de periódicos de circulación nacional y regional. La Sala entiende, bajo esa perspectiva, que la convocatoria satisfizo el criterio de publicidad que garantiza que escenarios participativos, como los que se llevan a cabo por vía de los procesos de consulta previa, se realicen con la comparecencia de todos los interesados. Que las asambleas departamentales hayan contado con alrededor de 12000 asistentes, como lo informó en su momento el Ministerio del Interior, hacen del proceso de consulta previa realizado en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 un escenario histórico de participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en la definición de los asuntos que les conciernen.

-La convocatoria se dirigió a todas las comunidades negras, raizales, afrocolombianas y palenqueras, rurales y urbanas, con independencia de su forma organizativa. La precisión que los avisos de prensa, comerciales de televisión y cuñas radiales efectuaron a ese respecto, en cumplimiento de lo establecido por la Sentencia T-576 de 2014, supuso que todos los sectores que pudieran verse afectados por la medida objeto de consulta contaran con la posibilidad real de hacerse parte del proceso. La convocatoria, pues, cumplió con los requisitos de publicidad, transparencia y buena fe a los que la sujetó el fallo de revisión.

-La difusión de la convocatoria bajo los parámetros aludidos garantizó que el proceso de consulta previa fuera representativo. La Defensoría del Pueblo destacó, justamente, el avance que supuso la participación de sectores rurales y urbanos, con enfoques diferenciales que, en su criterio, *“enriquecieron los ejercicios con mayor integralidad, a pesar de las fuertes diferencias que se habían expresado al respecto”*. Tal circunstancia, y el hecho de que un amplio sector de las comunidades participantes proviniera de regiones que solían estar ausentes de la expresión efectiva de su derecho a la participación y de la

apropiación de sus derechos colectivos e integrales representó, para la entidad, un avance significativo en la renovación de liderazgos. También así lo estima la Sala. La presencia de representantes de consejos comunitarios, de organizaciones de base y de las demás formas de organización propias que han elegido las comunidades en ejercicio de su autonomía era indispensable para el éxito de un proceso que aspiraba, justamente, a que las comunidades definieran quiénes podrían representarlas en el escenario de la instancia de consulta de las medidas de amplio alcance. La difusión de una convocatoria abierta, amplia y transparente como la que en este caso realizó el Ministerio del Interior, hizo del proceso de consulta un escenario propicio para la articulación de los intereses de los distintos sectores involucrados en una decisión de esa naturaleza.

-El Ministerio del Interior habilitó un vínculo en su portal web que contiene la información relevante sobre el desarrollo del proceso de consulta previa. El link, que es de fácil visibilidad y acceso, como lo dispuso la Sentencia T-576 de 2014, publicó la programación de las reuniones, las propuestas de las comunidades concernidas, las actas de las asambleas departamentales y demás documentos de interés para los participantes en el proceso consultivo. La Sala valora el importante avance que supuso la habilitación del link del espacio nacional de consulta de cara a la garantía de transparencia de las decisiones adoptadas en tal escenario y destaca el valor de esa herramienta para la labor de verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo de tutela.

80. El impacto que supuso la divulgación masiva de la convocatoria contrasta, sin embargo, con las falencias verificadas respecto de divulgación de información oportuna y suficiente sobre la medida objeto de consulta y sobre el propósito que perseguía el proceso. La Sala observa, además, que la agenda del ejercicio participativo fue fijada de forma unilateral por el gobierno y que tal circunstancia condicionó de manera definitiva los resultados de la consulta. Al respecto, se observaron las siguientes dificultades:

-La Sentencia T-576 de 2014 ordenó consultar las pautas para la integración de la instancia nacional de consulta, tomando como referencia la propuesta de protocolo aprobada en el Primer Congreso Autónomo del Pueblo Afrocolombiano, Raizal y Palenquero⁶⁷. Aunque el fallo ordenó publicarlo por el sistema de medios públicos de radio y televisión y en periódicos de amplia circulación, el ministerio se limitó a publicar un archivo digital de difícil acceso, que no presenta el documento de forma clara ni comprensible. Eso significó que muchas de las comunidades interesadas acudieran a las asambleas sin contar con los elementos de juicio para plantear sus observaciones y comentarios sobre las medidas propuestas. Las deficiencias verificadas en ese sentido impactaron, especialmente, a las comunidades que habitan en zonas apartadas, sin acceso a internet. Tal circunstancia impuso un

⁶⁷ El fallo precisó que la propuesta representaba la voluntad de un amplio, importante y diverso sector de las comunidades negras. Como, además, surgió como resultado de un proceso de reflexión sobre las dificultades que les habían impedido integrar un espacio legítimo y efectivo de representación, decidió que el proceso de consulta se adelantara sobre la base de dicho documento.

trato diferenciado incompatible con la naturaleza del proceso de consulta previa.

-Algunas asambleas fueron convocadas en la misma semana en que se llevarían a cabo los eventos. Las fechas de otras se cambiaron sin informar oportunamente a los interesados. La ausencia de planificación respecto de la anticipación de las convocatorias impidió que personas provenientes de comunidades asentadas en zonas de difícil acceso participaran en los eventos regionales. Las fechas elegidas para la celebración de las asambleas tampoco fueron las más adecuadas⁶⁸.

-El ministerio no garantizó que las comunidades convocadas al proceso de consulta acudieran al mismo a través de un solo delegado. Tal circunstancia generó múltiples dificultades para el desarrollo de los eventos. La capacidad de los escenarios habilitados para el efecto se vio desbordada. Ante las dificultades logísticas, algunos asistentes abandonaron las asambleas. Además, la Defensoría recibió quejas sobre la presencia de personas ajenas a la convocatoria y sobre las presiones e intimidaciones que recibieron algunos participantes. Algunas reuniones se llevaron a cabo en un clima de desconfianza. Los graves efectos que tales circunstancias pudieron suponer de cara a la legitimación que requería el proceso de consulta fueron advertidos previamente. En particular, preocupa la manera en que el equilibrio deliberativo de las asambleas pudo haberse visto alterado a raíz de la participación de varios integrantes de una misma comunidad o de personas que ni siquiera hacían parte de alguna de ellas.

-La convocatoria al proceso de consulta no aclaró que las asambleas departamentales operarían como un escenario pre consultivo. Y aunque en algunas de las reuniones se efectuaron precisiones al respecto, no estuvieron acompañadas de una pedagogía sobre el objeto de esa etapa del proceso⁶⁹. Debido a ello, la fase de pre consulta no fue agotada. Ni las pautas de la deliberación ni los tiempos del proceso se concertaron. El proceso se adelantó bajo el cronograma de trabajo y la metodología que fijó unilateralmente el ministerio⁷⁰.

⁶⁸ Los asistentes a la asamblea general de Nariño solicitaron realizar una nueva convocatoria *“con el tiempo suficiente y de manera pertinente, teniendo en cuenta el contexto y geografía de las regiones, a través de las instancias organizativas locales y formas ancestrales de participación y comunicación”*.

⁶⁹ La Defensoría cuestionó que la priorización que el ministerio decidió darle a la discusión en los espacios autónomos no se hubiera acompañado de una directriz clara que propiciara el diálogo y permitiera superar las diferencias entre los participantes. Para la entidad, la imposibilidad de construir una propuesta unificada en el contexto de los espacios mixtos en los que intervinieron los órganos de control y Naciones Unidas tuvo que ver con la ausencia de esos criterios idóneos.

⁷⁰ En los planes del ministerio, las asambleas debían surtir seis etapas. A la instalación y a los actos protocolarios le seguirían, en su orden, la contextualización del espacio, de las órdenes de la sentencia y la presentación de los documentos (la propuesta de protocolo de Quibdó y la propuesta del gobierno) que, en los términos de la sentencia, debían divulgarse al momento de las convocatorias. En ese punto, se habilitaría un espacio autónomo para que las comunidades se expresaran *“de forma libre para llegar a un entendimiento sobre las propuestas”*. La tercera fase involucraba un espacio mixto para la *“socialización y/o retroalimentación de las propuestas de preacuerdo”*. Aunque los encuentros siguieron esa agenda, en la práctica se centraron en un asunto distinto: en la designación de los delegados que participarían en la segunda etapa del proceso consultivo.

-Las asambleas departamentales se centraron en la definición de debates ajenos al que motivó la convocatoria. Todas se enfocaron en la designación de los delegados que, de conformidad con el cronograma del ministerio, participarían en la asamblea nacional de consulta. Las directrices impartidas en ese sentido alteraron el curso del proceso, que no aspiraba a elegir a unos delegados, sino a consultar a las comunidades sobre los parámetros para elegirlos. Los mensajes erráticos que transmitieron los funcionarios del ministerio desviaron el debate de ese propósito original. La Sala encuentra inaceptable que se haya presionado la elección de esos delegados, asegurando que así lo pretendía la Corte, o que era necesario para garantizar la consulta del Plan Nacional de Desarrollo.⁷¹

-La mayoría de las asambleas concluyeron sin una propuesta concreta sobre las pautas para la integración del espacio nacional de consulta. Todas, en cambio, terminaron tras la elección de los representantes a la asamblea nacional con la que el ministerio planteaba agotar la segunda etapa del proceso. En algunos casos, los espacios se utilizaron, también, para designar a los integrantes de los espacios departamentales de consulta. Las asambleas, en suma, no operaron como escenarios de preconsulta, ni generaron las condiciones necesarias para que las comunidades discutieran y concertaran sobre las propuestas para la integración del espacio consultivo.

-El proceso de consulta no tuvo un enfoque diferencial. El desarrollo de las asambleas no se ajustó a las especificidades de cada región ni a las dinámicas propias de los procesos organizativos de las comunidades concernidas.

-La multiplicidad de intereses enfrentados generó un escenario de tensión que no lograron sortear los funcionarios del ministerio. Los órganos de control cuestionaron la incapacidad de la entidad para plantear fórmulas de consenso. Las dificultades que terminaron con la clausura de la asamblea nacional tuvieron que ver, justamente, con las falencias constatadas en la etapa de los eventos regionales.

-Los avances y los acuerdos que se fueron alcanzando en el transcurso del proceso no fueron divulgados en términos precisos y comprensibles. Como regla general, el ministerio ha publicado los archivos relevantes al proceso, sin aludir a su contenido ni a las condiciones que precedieron su aprobación. Los datos de las personas que, en los términos informados por el ministerio, fueron

⁷¹ Preocupa, por ejemplo, la advertencia que hizo en ese sentido la directora de Asuntos para Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras en el marco de la asamblea departamental de Antioquia. La funcionaria dijo, según el acta de la asamblea, que *“la población afrocolombiana, por falta de representatividad, está corriendo el riesgo de quedarse otros cuatro años por fuera del Plan de Desarrollo Nacional, esta es la razón por la cual se encuentra acelerado el proceso consultivo, debido al mandato de la Corte Constitucional que determina la conformación de asambleas departamentales para que cada región elija sus representantes al espacio nacional. Por ese motivo, la convocatoria se hizo pública, cada departamento tiene autonomía para pronunciarse, si así lo considera. El Ministerio del Interior está dando cumplimiento a una orden y en ese sentido es que se está visitando el departamento de Antioquia en una época un poco indeseada”* (Resaltado de la Sala). Como resultado, los asistentes dedicaron un amplio espacio a discutir sobre el alcance de los planes nacionales de desarrollo y sobre el componente afro del plan nacional de desarrollo 2010-2014, pese a que el proceso consultivo para el que se les convocó no versaba sobre ninguno de esos aspectos.

elegidos como delegados, no se han publicado en los términos previstos por la sentencia.

La evaluación del grado de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014

81. Para determinar si en el marco de las dificultades y de los logros que supuso la ejecución del proceso de consulta previa examinado en esta providencia es posible considerar superada la infracción de los derechos protegidos por la Sentencia T-576 de 2014, la Sala recordará las circunstancias que motivaron el amparo concedido en aquella oportunidad y el propósito perseguido por vía del remedio constitucional adoptado.

82. Lo primero que habría que recordar al respecto es que la decisión de someter a consulta la definición de las pautas para la integración del Espacio Nacional de Consulta Previa respondió a la necesidad de superar los obstáculos que, durante años, impidieron constituir esa instancia participativa. La Sentencia T-576 de 2014 constató que todas las iniciativas que el gobierno formuló con el objeto de organizar el espacio de consulta de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras fracasaron por el mismo motivo: porque, en todos los casos, el Estado pretendió imponer un modelo específico de institución representativa, pese a que eran las comunidades, en ejercicio de su autonomía, las llamadas a identificar a las organizaciones, personas o instituciones que habrían de representarlas en tal escenario⁷².

Fue bajo esos supuestos que dejó la Resolución 121 de 2012 sin efectos. Como el acto administrativo marginó a un sector de las comunidades negras, raizales y palenqueras de la posibilidad de participar en el proceso de elección de sus delegados por el hecho de no contar con un territorio colectivo titulado, la Corte amparó los derechos fundamentales a la participación y a la igualdad de las comunidades excluidas y ordenó realizar una convocatoria pública y transparente para que fueran ellas las que acordaran las pautas para la elección de sus representantes.

La protección concedida aspiraba a garantizar que fueran las comunidades – no una autoridad judicial o administrativa- quienes identificaran a las instituciones que habrían de representarlas en la instancia nacional de consulta. Como la definición de las pautas para la integración de ese espacio afectaba directamente a las comunidades interesadas⁷³, la sentencia le ordenó al Ministerio del Interior convocarlas para que tomaran dicha decisión en el marco de un proceso de consulta previa, que, por definición, debe adelantarse

⁷² La sentencia constató que las comunidades negras no habían contado con un espacio para definir autónomamente qué instituciones podrían representarlas en un espacio nacional de consulta previa, pues tanto el gobierno, como en su momento el Consejo de Estado, asumieron decisiones relativas a la integración de esa instancia asumiendo que solo los consejos comunitarios podían ejercer su vocería. El fallo insistió en la manera en que la imposición de un modelo específico de representación, como la verificada en el caso concreto, transgrede las obligaciones que el Convenio 169 de la OIT les impone a sus estados signatarios respecto de la creación de las condiciones necesarias para que los pueblos indígenas y tribales ejerzan su derecho a la consulta previa a través de sus instituciones representativas.

⁷³ En tanto suponía la “definición de aspectos que podrían impactar, de manera grave, en el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales de participación, consulta previa, autodeterminación e integridad cultural” Cfr. Sentencia T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

mediante procedimientos apropiados, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento sobre la medida propuesta.

83. Lo que habría que establecer, entonces, es si las medidas que adoptó el Ministerio del Interior en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 garantizaron la salvaguarda efectiva de los derechos fundamentales amparados en esos términos. La respuesta a ese interrogante impone considerar, sin embargo, que la materialización del amparo se vinculó a la satisfacción de unas órdenes complejas⁷⁴, cuyo cumplimiento demandó la ejecución de acciones coordinadas de parte de múltiples actores y representó un gasto importante de recursos y de tiempo.

Como se explicó antes, la evaluación del grado de cumplimiento de órdenes de esa naturaleza involucra, más que una constatación de resultados puntuales en su satisfacción, una ponderación de los avances o los retrocesos que las medidas adoptadas en esa dirección supusieron frente al propósito de garantizar el goce efectivo del respectivo derecho⁷⁵, en el contexto específico de la situación concreta que fue objeto del amparo, de los sujetos involucrados y de la naturaleza del derecho fundamental protegido. Bajo esos parámetros, el nivel de cumplimiento de una orden compleja puede ser alto, medio, bajo o de incumplimiento.

84. Tal perspectiva impide que la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 se reduzca a constatar si la convocatoria al proceso de consulta se ajustó a las directrices contempladas en el fallo y si la medida objeto de consulta se divulgó en las condiciones y a través de los medios allí dispuestos. Además, la Sala deberá comprobar que el proceso de consulta haya permitido la participación de todas las comunidades interesadas; que haya creado las condiciones para que fueran ellas, en ejercicio de su autonomía, las que identificaran a sus instituciones representativas y que haya garantizado su derecho fundamental a ser consultadas sobre una medida administrativa que, como la integración de ese espacio de consulta, las afecta directamente.

La convocatoria al proceso de consulta de las pautas para la integración de la instancia nacional de consulta previa representó un avance en la garantía de los derechos a la igualdad y a la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

85. La Sala constató antes que la divulgación de la convocatoria al proceso de consulta previa de las pautas para la integración de la instancia nacional de consulta de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

⁷⁴ En el Auto 588 de 2015, mediante el cual asumió su competencia excepcional para la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, la Sala precisó que la complejidad de las órdenes de cuya vigilancia se ocuparía tenía que ver, tanto con los efectos *inter comunis* del fallo, como con su aspiración de lograr que se corrigiera “la problemática estructural que ha generado la ausencia de una instancia a través de la cual se pueda consultar a esas comunidades [las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras] sobre las medidas de amplio alcance que puedan afectarlas”.

⁷⁵ En este punto, se sigue la línea jurisprudencial que sobre las condiciones en las cuales puede entenderse cumplida una orden compleja que aspire a garantizar de forma progresiva y sostenible las facetas prestacionales de los derechos fundamentales fijó la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

fue masiva y que se ajustó a los parámetros contemplados en la Sentencia T-576 de 2014. La convocatoria se dirigió a todas las comunidades interesadas, rurales y urbanas, y con independencia de la forma organizativa que hubieran adoptado. Además, se publicó en periódicos de amplia circulación nacional y regional y por medios radiales y televisivos, como lo dispuso el fallo. Es relevante, así mismo, que haya sido clara al anunciar el propósito del proceso. Las comunidades sabían que iban a participar en la consulta de las pautas para la integración de su espacio de consulta. Sobre la base de esa información acudieron a las reuniones que se llevaron a cabo en cada departamento.

86. Que más de doce mil personas, integrantes de consejos comunitarios, organizaciones de base, palenques, kuagros y demás expresiones organizativas hayan atendido el llamado del Ministerio del Interior demuestra el avance que supuso la convocatoria de cara a la garantía de los derechos fundamentales protegidos por la providencia objeto de cumplimiento. Su incidencia en la concreción de los derechos a la igualdad y a la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras resulte evidente, si se compara con las iniciativas que, antes, pretendieron involucrarlas en la integración de su instancia nacional de consulta previa sin éxito.

87. Tal es el caso del proceso de elección de los delegados al Espacio Nacional de Consulta Previa que el Ministerio del Interior organizó por vía de la Resolución 121 de 2012. Recuérdesse, al respecto, que la convocatoria se dirigió solo a los raizales y a los consejos comunitarios con título colectivo y que se divulgó a través de oficinas de prensa y por la página web del ministerio. El proceso, por su parte, involucró la realización de apenas siete asambleas⁷⁶. La Sentencia T-576 de 2014 estableció que al condicionar la participación de las comunidades negras a que ostentaran un título colectivo, la convocatoria vulneró los principios constitucionales de igualdad, participación y diversidad étnica y cultural y las reglas jurisprudenciales que, interpretándolos a la luz del Convenio 169 de la OIT, *“impiden supeditar la identidad étnica y los derechos que de ella se derivan a que las comunidades mantengan un vínculo con sus territorios o a que hayan sido formalmente reconocidas por el Estado”*. Además, cuestionó que la convocatoria no se hubiera dirigido a todas las comunidades a las que la integración de ese espacio consultivo habría de afectar directamente⁷⁷.

88. El proceso que concluyó con la celebración del Congreso Autónomo del Pueblo Afrocolombiano, Raizal y Palenquero experimentó problemas similares. El principal tuvo que ver con la ausencia de claridad sobre el propósito que perseguía el evento. La Sentencia T-576 de 2014 constató que

⁷⁶ En esa ocasión, el Ministerio del Interior convocó a la realización de asambleas en San Andrés y Providencia, Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda, Nariño, Bolívar y Quibdó. Los resultados del proceso de elección que se llevó a cabo en el marco de dichas reuniones se resume en el numeral 5.1.1. del acápite de antecedentes de la Sentencia T-576 de 2014.

⁷⁷ En los términos del fallo, el hecho de que el grupo convocado al proceso de elección no *“coincidiera con el espectro de comunidades que se podrían ver afectadas por cuenta de las decisiones que habrían de adoptarse con el concurso del espacio transitorio”* vulneraba los derechos fundamentales a la participación y a la igualdad de las comunidades excluidas.

surgió como una iniciativa autónoma de las comunidades para reactivar su interlocución con el Estado, pero se convocó para un asunto diferente: para la consulta de los proyectos de decreto a través de los cuales se conformarían y reglamentarían la Comisión Consultiva de Alto Nivel y la instancia nacional de consulta previa. El fallo censuró que el Ministerio del Interior les hubiera atribuido a las comunidades la responsabilidad de la convocatoria. Además, verificó que hubo inconsistencias en la publicación del acto administrativo que convocó al encuentro⁷⁸ y que la participación de las comunidades en las asambleas departamentales se condicionó a la acreditación de requisitos que no determinaban su condición de titulares de derechos étnicos⁷⁹. Tales factores, y las quejas que plantearon las comunidades respecto de la falta de disponibilidad de los documentos que pretendían consultarse impidieron caracterizar el evento, que reunió a 5000 participantes en su etapa de congresos regionales y a 1500 en Quibdó, como un escenario de consulta previa.

89. Frente a tal panorama, la convocatoria efectuada por el Ministerio del Interior en esta ocasión representa importantes avances. El primero, ya se dijo, tiene que ver con la satisfacción del criterio de publicidad, que supone una difusión que contribuya a garantizar la comparecencia de todos los interesados en el proceso de consulta previa. Que el proceso de consulta de las pautas para la integración del espacio nacional de consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se haya convocado por vía de la emisión de más de 13000 cuñas radiales, comerciales de televisión y avisos de prensa supuso un importante esfuerzo logístico y presupuestal que da fe del empeño del Gobierno en que las comunidades se enteraran y acudieran al proceso. Que las asambleas departamentales hayan contado con alrededor de 12000 participantes confirma, además, que los anuncios fueron amplios, sistemáticos y efectivos.

Las dificultades asociadas a la oportunidad con que se convocaron las asambleas en algunos departamentos, al hecho de que el mensaje no se hubiera transmitido por medios regionales y comunitarios y a los problemas logísticos que derivaron en la modificación de los escenarios y de las fechas de algunos eventos, obstaculizaron, en todo caso, la posibilidad de que algunos de los interesados se enteraran del proceso. Todos son asuntos que deben corregirse. Atendiendo, no obstante, a la complejidad que suponía convocar a la consulta de una medida de carácter general, y a la amplia difusión que en los términos referidos tuvo la convocatoria, la Sala entiende satisfecha la orden de garantizar su publicidad en los términos contemplados por la Sentencia T-576 de 2014.

90. La convocatoria realizada por el Ministerio del Interior representa, también, un avance en términos de transparencia. Resulta significativo que,

⁷⁸ Resolución 733 de 2013.

⁷⁹ Sobre el particular, expuso la Sentencia T-576 de 2014: *“El ministerio dirigió la convocatoria a un amplio espectro de comunidades, pero condicionó su participación en las asambleas al cumplimiento de ciertos requisitos -como la inscripción de los consejos comunitarios en las alcaldías, la presentación de cartas de delegación y de certificados de existencia y representación, que no son esenciales para definir si determinada comunidad es titular de derechos étnicos”*.

por primera vez, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras hayan sido convocadas a un proceso consultivo de estas características, con independencia de su procedencia y de su forma organizativa. Integrantes de comunidades rurales y urbanas contaron con la oportunidad de acudir al proceso consultivo sin que, para el efecto, se les exigiera ningún tipo de condicionamiento. La convocatoria, en suma, garantizó la concurrencia de las comunidades interesadas en condiciones de igualdad, lo que supuso un avance en el goce de los derechos fundamentales que la Sentencia T-576 de 2014 protegió con efectos *inter comunis*.

El proceso de consulta realizado en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 permitió que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras definieran qué instituciones pueden representarlas en la instancia nacional de consulta previa.

91. El Convenio 169 de la OIT les impone a sus Estados signatarios el deber de consultar a los pueblos indígenas y tribales cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos directamente, mediante procedimientos apropiados y “*en particular, a través de sus instituciones representativas*”⁸⁰. Una consulta realizada a través de autoridades que no representen a las comunidades concernidas no puede considerarse, entonces, ajustada a los parámetros del Convenio.

92. Definir qué instituciones representan a determinada comunidad para efectos del agotamiento de un proceso de consulta previa supone importantes retos, asociados a las especificidades de cada una de ellas y a los procesos históricos, sociales y culturales que suelen impactar en la legitimidad y en la capacidad de incidencia de sus instituciones de gobierno. La tarea se complejiza cuando se pretende consultar una medida de carácter general. El amplio espectro de comunidades que pueden verse afectadas por cuenta de la implementación de ese tipo de medidas exige que el Estado genere las condiciones para que sean ellas las que definan, en ejercicio de su autonomía, qué instituciones las representan. El Convenio 169 de la OIT no impone ningún modelo de institución representativa. Los Estados tampoco pueden hacerlo bajo ningún supuesto.

93. La Sentencia T-576 de 2014 constató, en el contexto de las intervenciones y de las pruebas recaudadas en el proceso de revisión de tutela, que la iniciativa que promovió el gobierno colombiano cuando pretendió integrar el Espacio Nacional de Delegados de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras trasgredió esa regla. La Resolución 121 de 2012 suplantó la voluntad de las comunidades al suponer que solo los consejos comunitarios con título colectivo y los raizales se encontraban legitimados para elegir a quienes habrían de integrar esa instancia, a la que, además, le atribuyó funciones de órgano de consulta. El fallo insistió en que ninguna autoridad judicial ni administrativa podía tomarse esas atribuciones y en que el deber del Estado en esa materia supone, en cambio, la adecuación de

⁸⁰ Artículo 6º, Convenio 169 de la OIT.

escenarios propicios para la adopción de una decisión autónoma por parte de las comunidades concernidas. Sobre esa base, y considerando los factores políticos y sociales que hasta el momento habían impedido que las comunidades negras llegaran a un acuerdo sobre ese aspecto⁸¹, le ordenó al Ministerio del Interior adoptar medidas encaminadas a garantizar que dicha decisión se adoptara en el marco de un proceso de consulta previa.

94. ¿El proceso de consulta que el Ministerio del Interior adelantó en cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 creó las condiciones necesarias para que las comunidades convocadas definieran qué instituciones pueden representarlas en la instancia de consulta de las medidas de impacto nacional que puedan afectarlas directamente? La concertación de los criterios diferenciales con base en los cuales habrá de integrarse ese espacio consultivo revela que, aún en el ámbito de las dificultades que marcaron el proceso, tal objetivo se satisfizo.

95. La Sala constató antes que el proceso de consulta enfrentó graves y diversos problemas asociados a la complejidad y a la magnitud del asunto que pretendía definir, a la multiplicidad de intereses que se vieron enfrentados en ese escenario y a ciertas acciones y omisiones en las que incurrió el ministerio. Que las medidas objeto de consulta –el protocolo de Quibdó y la propuesta del gobierno- no se hubieran publicado oportunamente y a través de los medios señalados en la sentencia; que la convocatoria no hubiera precisado que las comunidades debían acudir al proceso por vía de un solo delegado y que se hubiera omitido la etapa pre consultiva fueron factores que impactaron de forma negativa en el desarrollo del proceso.

96. Aún en el escenario de las tensiones que suscitaron esas falencias, las comunidades acordaron crear el espacio nacional de consulta previa e integrarlo sobre la base de siete criterios: el territorial, el poblacional, el de enfoque diferencial, el distrital, el criterio de participación especial, el criterio de equidad de género y el de equilibrio regional.

La adopción de esos criterios es un logro sin precedentes de cara al propósito de crear un órgano de consulta legítimo y representativo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Se trata, ni más ni menos, de la culminación de un proceso que comenzó hace ya más de veinte años, cuando en cumplimiento del mandato contemplado en el artículo 55 transitorio de la Constitución, la Ley 70 de 1993 reconoció a las comunidades negras como portadoras de una identidad étnica diferenciada que las hace titulares de derechos colectivos y les permite acceder a recursos y escenarios que hasta entonces les habían sido vedados.

⁸¹ El fallo advirtió que la ausencia de un ejercicio de acción colectiva encaminado a constituir esa instancia nacional de consulta previa y, en general, un escenario de interlocución entre las comunidades negras y el gobierno, estuvo vinculada, entre otros factores, a las coyunturas locales en las que se enmarcaron los procesos organizativos de esas comunidades, a las tensiones que suscitó la competencia de muchas de ellas por el acceso a los recursos institucionales y a las prerrogativas que les reconoce el ordenamiento, al escenario de conflicto armado que enfrentan sus territorios y al desplazamiento forzado del que muchas fueron víctimas en el marco de ese fenómeno, a la incapacidad del Estado para comprender sus particularidades socio-culturales y al impacto que generó sobre sus dinámicas organizativas la aparición de las figuras de representación creadas en el marco de la Ley 70 de 1993 y de sus decretos reglamentarios.

97. La Sentencia T-576 de 2014 se refirió a la manera en que las comunidades negras se apropiaron del discurso que sobre su identidad y sus instituciones incorporaron la Ley 70 de 1993 y sus decretos reglamentarios. También llamó la atención sobre el impacto que ese discurso institucional tuvo sobre la estructura organizativa del movimiento social afrocolombiano, que se transformó progresivamente para encausar sus reclamos territoriales, políticos y sociales en ese nuevo escenario.

En los términos planteados por el fallo de revisión, la imposibilidad de construir un espacio de interlocución entre el Estado y las comunidades negras que haga posible garantizar su derecho fundamental a la consulta previa ha tenido que ver, en gran medida, con la multiplicidad de actores e intereses que se vieron involucrados en la disputa por los recursos institucionales y los escenarios de organización y representación ideados en el marco de la Ley 70. La tarea de determinar qué comunidades podrían ser caracterizadas como destinatarias de las prerrogativas reconocidas en ese régimen normativo y qué organizaciones podrían representarlas se convirtió, entonces, en un asunto prioritario. El gobierno, sin embargo, no había encontrado hasta hoy la manera de resolverlo.

98. El Congreso Autónomo del Pueblo Afrocolombiano que se llevó a cabo en Quibdó, en agosto de 2013, les brindó a las comunidades interesadas una primera oportunidad de discutir sobre la incidencia de las decisiones que el Ministerio del Interior y las Cortes habían adoptado acerca del alcance y la legitimidad de sus expresiones organizativas⁸². Sus participantes resolvieron que las autoridades representativas de los pueblos afrocolombianos, negros, palenqueros y raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina serían las *“juntas, las asociaciones, los consejos comunitarios y asociaciones de consejos comunitarios y las organizaciones que incidente en el territorio”* y que, en los territorios afrouurbanos, se deberían tener en cuenta *“los sistemas representativos creados”*.⁸³ La Sentencia T-576 de 2014 constató, sin embargo, que las inquietudes que suscitó la convocatoria al congreso autónomo por vía de una resolución del Ministerio del Interior y de la participación que este tuvo en el evento, las decisiones adoptadas en ese ámbito generaron cierta resistencia.

La realización de un proceso de consulta previa convocado específicamente para definir qué figuras organizativas podrían representar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en su instancia nacional de consulta buscaba definir ese asunto en un espacio desprovisto de la opacidad que caracterizó las iniciativas anteriores. Como se explicó en el primer párrafo de este acápite, la magnitud y transparencia de la convocatoria permitió que las comunidades acudieran al proceso consultivo conociendo, con

⁸² La intervención de la Autoridad Nacional Afrocolombiana, sintetizada en el acápite 5.11.1. de los antecedentes de la Sentencia T-576 de 2014, da cuenta de que el Congreso fue convocado a propósito de la sentencia del Consejo de Estado que, en 2010, negó el carácter representativo de las organizaciones de base de cara a la conformación de las comisiones consultivas nacional y departamentales; de la Sentencia T-823 de 2012 y del auto que, el cuatro de diciembre de 2012, suspendió la Resolución 121 de ese año.

⁸³ Cfr. Fundamento jurídico 44 de esta providencia.

anticipación, cuál era su propósito. Que en el marco de las dificultades logísticas y de los intensos debates que marcaron las reuniones hayan logrado acordar unos criterios diferenciales para la construcción de su instancia nacional de consulta previa permite dar por superadas las discusiones que, en el pasado, cuestionaron la legitimidad que ciertos sectores y comunidades podrían tener para participar en ese escenario.

En el marco de las decisiones adoptadas con ocasión del proceso de consulta queda claro que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras tienen cabida en esa instancia nacional de consulta, con independencia de que se ubiquen en territorios rurales, urbanos, de que cuenten o no con un título colectivo de dominio y de la forma organizativa que las represente. La Sala encuentra, pues, que frente a ese punto, el nivel de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 fue alto.

La garantía del derecho fundamental de las comunidades negras, raizales y palenqueras a ser consultadas sobre la integración de su instancia nacional de consulta previa.

99. La Sentencia T-576 de 2014 le ordenó al Ministerio del Interior convocar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras a participar en el proceso de consulta previa de las pautas para la integración de la instancia mediante la cual se les consultarían las medidas de amplio alcance que pudieran afectarlas directamente. La concreción del amparo constitucional concedido a ese respecto suponía que la ejecución del proceso consultivo se llevara a cabo a la luz de los parámetros a los que el Convenio 169 de la OIT, las disposiciones normativas y las reglas jurisprudenciales aplicables vinculan la garantía del derecho fundamental a la consulta previa.

En los términos del fallo, los procesos de consulta salvaguardan la integridad cultural y la subsistencia de los pueblos étnica y culturalmente diferenciados cuando se desarrollan mediante procedimientos apropiados, a través de las instituciones representativas de las comunidades, de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la finalidad de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Corresponde a la Sala determinar si el proceso consultivo objeto de análisis se ajustó a tales parámetros y si, por esa vía, se concretó el amparo que la Sentencia T-576 de 2014 concedió en esa materia.

100. Como primera medida, la Sala observa que la consulta no se llevó a cabo a través de procedimientos apropiados, pues las comunidades no contaron con la oportunidad de discutir sobre el cronograma de trabajo, las reglas de juego y los escenarios que podrían facilitar la adopción de decisiones informadas sobre el alcance de las medidas propuestas. Que las asambleas departamentales no hubieran operado como escenario de pre consulta supuso que el proceso se adelantara bajo el esquema y la metodología que propuso el Ministerio. Aunque las actas de las asambleas departamentales demuestran que la entidad puso el cronograma a consideración de los asistentes y que estos lo avalaron, no adoptó ninguna directriz encaminada a orientarlos sobre

su derecho a concertar ese plan de trabajo y las pautas para el desarrollo de las deliberaciones que debían llevarse a cabo en el marco del proceso. Como se advirtió antes, eso supuso que las asambleas trataran temas ajenos al que buscaba dilucidarse por vía del proceso de consulta.

101. Los procesos de consulta previa deben adelantarse, además, a través de las instituciones representativas de las comunidades concernidas. Que el proceso objeto de estudio tuviera que ver, precisamente, con la identificación de las instituciones que habrían de representar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el escenario nacional de consulta previa hacía de la verificación de ese requisito una tarea especialmente compleja.

La Sentencia T-576 de 2014 ordenó convocar a todas las comunidades que se consideraran con derecho a participar en el proceso, con independencia de su forma organizativa y de su procedencia rural o urbana, pero condicionó su intervención a que designaran a un delegado para el efecto. El Ministerio del Interior, sin embargo, se abstuvo de verificar que quienes participaron en las asambleas ostentaran esa representatividad efectivamente. Tal omisión facilitó la presencia de personas ajenas al proceso y limitó la posibilidad de crear un escenario favorable al diálogo y a la construcción de consensos. La Sala reconoce las graves implicaciones de esas falencias e insiste en que son atribuibles al ministerio. No obstante, también comprende los desafíos que suponía el desarrollo de un proceso consultivo tan complejo, de cara a la magnitud de la convocatoria y a la novedad que representaba su ejecución con un sujeto colectivo que el Estado ha marginado de este tipo de escenarios.

En este punto, y para los efectos específicos de la verificación del nivel del cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, la Sala valorará el avance que, en términos de transparencia, supuso el hecho de que todas las actas de las asambleas se publicaran en el portal web del ministerio. El contenido de las actas revela que, siguiendo las instrucciones de la entidad, cada asamblea regional eligió a las personas que ejercerían su vocería en la asamblea nacional que habría de realizarse en Bogotá, en febrero de 2015. El proceso de elección y la divulgación de sus resultados por los medios referidos demuestran que las comunidades contaron con la oportunidad de elegir a quienes habrían de representarlas en esa segunda etapa del proceso. La Sala entiende que la consulta se llevó a cabo a través de personas que ostentaban la representatividad de las comunidades negras para el específico asunto que suscitó su convocatoria: la definición de las instituciones que podrían representarlas en la instancia nacional de consulta previa.

102. En criterio de la Sala, la consulta no se adelantó de una manera apropiada a las circunstancias, pues no tuvo en cuenta las dinámicas organizativas de las comunidades de cada departamento ni las inquietudes que respecto de la integración de la instancia nacional de consulta podían surgirles en ese contexto⁸⁴. Los documentos objeto del proceso no se divulgaron con la

⁸⁴ A juicio de la Defensoría del Pueblo, el proceso de consulta reveló que las tensiones y las agresiones que se presentaron entre algunos integrantes de las comunidades tienen que ver tanto con circunstancias de orden

anticipación requerida ni por los medios dispuestos por la Corte y tampoco se agotó la etapa de pre consulta. Que los funcionarios del ministerio hubieran llevado al debate temas distintos al que se anunció en la convocatoria, como el relativo a la necesidad de consultar el Plan Nacional de Desarrollo o a la necesidad de elegir a los delegados, defraudó la confianza de algunas comunidades en el ejercicio participativo. De ahí que, pese al enorme esfuerzo que supuso llevar a cabo un proceso de la magnitud y las características ya referidas, el mismo siga siendo visto, desde ciertos sectores, como un proyecto signado por los intereses del gobierno.

103. Por último, y en contraste, la Sala observa que el proceso sí se orientó a alcanzar un acuerdo sobre la medida propuesta. Que el acta de protocolización firmada en Santa Marta consigne los criterios diferenciales a los que se sujetará la integración de la instancia nacional de consulta supone un importante avance en la concreción del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que fueron excluidas del proceso de elección de delegados convocado por la Resolución 121 de 2012 y es, de hecho, el gran logro de este proceso de consulta previa.

En ese ámbito, la Sala estima que el nivel de cumplimiento del fallo de revisión en ese punto fue intermedio, en tanto logró un resultado verificable: hoy, por fin, están claros los criterios relevantes para la integración de la instancia nacional de consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Que el ministerio haya incurrido en los mismos errores que viciaron ejercicios participativos previos supone, no obstante, un obstáculo en la realización progresiva del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Las implicaciones de tales falencias en el contexto de los avances y progresos verificados permiten calificar la gestión del Ministerio del Interior como aceptable. Para la Sala, es claro que el proceso de consulta pudo ajustarse en mayor medida a lo planteado en el fallo de revisión para alcanzar resultados más satisfactorios y productivos. No obstante, atendiendo al importante desafío que involucró la concreción de las órdenes impartidas en la Sentencia T-576 de 2014, a la dimensión de la problemática que el proceso de consulta previa aspiraba a resolver y al importante ejercicio deliberativo al que dio lugar la convocatoria realizada por el Ministerio, la Sala entiende que se avanzó en la concreción de los derechos fundamentales en cuestión y que se alcanzaron los propósitos perseguidos por el fallo. Sobre esa base, declarará su cumplimiento.

sociológico, organizativo, antropológico y político como con las posiciones disímiles que existen entre algunas de ellas frente al contenido y el alcance de los derechos autonómicos y de derecho propio. Un enfoque diferencial, ajustado a las especificidades del proceso organizativo de cada departamento, habría facilitado

Cuestión final. Medidas de intervención judicial frente al nivel de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014.

104. En los términos referidos previamente, la Sala pudo constatar que el Ministerio del Interior realizó importantes esfuerzos en aras del cabal cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 y que dichos esfuerzos generaron un resultado verificable: la definición de los criterios en virtud de los cuales habrá de integrarse la instancia nacional de consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En el contexto de las dificultades que impactaron el desarrollo del proceso, la Sala calificó la gestión de la entidad como aceptable y determinó el nivel de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 fue medio, considerando la calidad y a la magnitud del esfuerzo que supuso la adopción de las medidas encaminadas a la concreción de la protección concedida y su impacto en la garantía progresiva de los derechos fundamentales a la participación, a la igualdad y a la consulta previa de las comunidades que fueron marginadas del proceso de elección de los delegados al Espacio Nacional que pretendió integrarse por vía de la Resolución 121 de 2012.

105. En el marco de la verificación de ese nivel de cumplimiento, la Sala se enfrenta a una nueva tarea, que le exige definir si se limita a declarar el cumplimiento del fallo, si lo da por cumplido bajo ciertas condiciones o si imparte nuevas órdenes que permitan avanzar en la realización de los derechos fundamentales protegidos⁸⁵.

Dadas las especificidades del caso objeto de estudio y en atención a la necesidad de asegurar que las medidas que se adoptarán en el futuro de cara a la integración de la instancia nacional de consulta previa contribuyan a avanzar en la garantía de los derechos fundamentales amparados por la Sentencia T-576 de 2014, la Sala dictará advertencias y órdenes de prevención encaminadas a crear las condiciones para que se alcance ese objetivo.

Como, además, el Ministerio del Interior advirtió sobre la oportunidad excepcional que supone el hecho de que la Corte pueda conocer y formular sus inquietudes sobre los proyectos de acto administrativo por medio de los cuales se protocoliza la integración del espacio nacional de consulta, la Sala efectuará unas breves precisiones sobre el tema, que no condicionan, desde ningún punto de vista, el ejercicio de control legal y constitucional que las autoridades competentes realizarán, si es del caso, sobre los referidos actos administrativos.

⁸⁵ En ese sentido, señala la Sentencia T-388 de 2013 (M.P. María Victoria Calle) que “*en los casos en que el cumplimiento sea medio, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente, deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente*”.

106. Para comenzar, resulta necesario analizar el asunto relativo a que, en función de las directrices impartidas por los funcionarios del ministerio, el proceso consultivo de las pautas para la integración de la instancia nacional de consulta previa se haya utilizado para elegir a sus integrantes. La Sala constató antes, en el marco de las intervenciones allegadas al expediente y del contenido de las actas de las asambleas, que ese fue uno de los asuntos que generó más resistencia entre las comunidades participantes.

Las dos solicitudes de cumplimiento que la Sala examinó en esta providencia –las presentadas por los consejos comunitarios de la línea rural de consejos comunitarios del Magdalena y la formulada por la comunidad que integra la Asociación de Mujeres Afrocolombianas Hijas de Yemaya- cuestionaron que el espacio que el ministerio debió destinar a la socialización y discusión de las propuestas objeto de consulta se hubiera dedicado a la designación de los delegados que acudirían a la asamblea nacional que se llevó a cabo en Bogotá, en febrero de 2015. La Sala constató que el hecho de que las asambleas regionales se hubieran dedicado a ese asunto, y no al agotamiento de la etapa de preconsulta como la sentencia de revisión lo había dispuesto, tuvo que ver, a su vez, con las falencias verificadas en la convocatoria y el trámite de esa primera etapa del proceso.

107. Que el protocolo de Quibdó no se hubiera divulgado a través del sistema de medios públicos y con anticipación a la celebración de las asambleas, que las convocatorias no hubieran precisado que esos espacios operarían como etapa de pre consulta y que no se hubiera constatado que las comunidades acudieran a las reuniones a través de un solo representante generó la situación a la que aludieron los órganos de control y el propio ministerio: cientos de personas acudieron a los eventos regionales sin contar con información suficiente y transparente sobre el asunto que pretendía consultárseles.

Ante tal omisión, las asambleas se adelantaron como un primer espacio de acercamiento al contenido del Protocolo de Quibdó y a la propuesta formulada por el Gobierno. En el marco de esas dificultades logísticas, y ante el anuncio de la próxima realización de una asamblea nacional, las comunidades se dedicaron a elegir a quienes las representarían en ese escenario. Los informes aportados al expediente revelan hasta qué punto esa instrucción alteró la dinámica del proceso. Desde entonces, el debate dejó de enfocarse en la definición de unas pautas cualitativas para la integración del espacio consultivo y en la presentación de observaciones a las propuestas. En lugar de ello, las comunidades se dedicaron a definir cuántas personas acudirían en representación de cada departamento a la asamblea nacional.

108. La Sala se refirió antes a las tensiones que supuso ese ejercicio, en el contexto de la premura con que se adelantaron las discusiones y de la cantidad de intereses que se vieron enfrentados en ese ámbito. También advirtió sobre los efectos que, en concepto de la Defensoría, supuso el hecho de que los funcionarios del Ministerio del Interior no hubieran impartido una directriz encaminada a superar las graves diferencias que enfrentaron a los participantes, y que incluso, terminaron con agresiones entre algunos de ellos.

Un ejemplo patente es el de la asamblea que se llevó a cabo en Bogotá, a la que acudieron 670 personas que, ante la imposibilidad de acordar quiénes habrían representarlas en la instancia nacional, decidieron que todos eran delegados. Algunos se presentaron en la reunión nacional, lo que generó nuevas tensiones en ese escenario.

Similares situaciones se presentaron en Cauca, Valle del Cauca, Chocó y San Andrés, donde, por cuenta de falencias en la oportunidad de las convocatorias, se celebraron dos asambleas que, a su vez, terminaron con la elección de distintos delegados. El desorden que generó la presencia de más de quinientas personas en la asamblea nacional condujo a que el Ministerio del Interior clausurara el espacio y a que intentara alcanzar consensos en el marco de nuevas asambleas que celebró en algunos departamentos. Tras agotarlas, convocó al espacio de Santa Marta, donde se pactaron los acuerdos que constan en el acta de protocolización y que se incorporan en los proyectos de decreto y de resolución aportados al expediente.

109. Preocupa que un proceso que debía centrarse en identificar a las instituciones que las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras consideraban representativas para efectos de la integración de su instancia nacional de consulta previa –propósito que fue alcanzado, en los términos ya expuestos- se hubiera utilizado, también, para elegir a quienes integrarían ese espacio. Que las personas designadas para discutir en la asamblea nacional las pautas para la integración de la instancia nacional de consulta previa hayan tomado decisiones sobre quiénes deberían integrar ese espacio podría implicar que asumieron un rol para el que no fueron elegidas. Tal circunstancia podría resultar problemática, considerando que, además, fueron esas mismas personas las que definieron el periodo de los consultivos, sus atribuciones y otros aspectos que se tratan en los proyectos de resolución y decreto.

La Sala debe insistir, no obstante, en que ese proceso de elección podrá ser cuestionado ante los jueces competentes. También debe aclarar que lo que a ese respecto se decidió fue fruto de un amplio ejercicio deliberativo que, de todas formas, no puede calificar en este ámbito, en tanto su competencia se circunscribe a la valoración del nivel de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 en los términos expuestos previamente. La Sala constató un nivel de cumplimiento intermedio, en consideración a la complejidad de las órdenes impartidas, al significativo esfuerzo que supuso su implementación para el Ministerio del Interior y, sobre todo, al determinante avance que representó el proceso consultivo de cara a la garantía progresiva de los derechos a la consulta previa, a la igualdad y a la participación de las destinatarias del amparo. Fue sobre esa base que resolvió dar por cumplido el fallo y dictar órdenes de prevención y advertencias que encausen las gestiones que deberán llevarse a cabo en aras de la concreción de un espacio que comienza a construirse.

110. Así, en el contexto del importante avance que la publicación relativa al proceso de consulta previa supuso para la verificación del cumplimiento de la

Sentencia T-576 de 2014 y, en general, como prenda de garantía de la transparencia y la buena fe que deben signar este tipo de procesos, la Sala advertirá al Ministerio del Interior sobre su deber de mantener activo y actualizado el link del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el que deberá seguir publicando los documentos relevantes sobre la integración y el funcionamiento de dicho espacio de una forma sencilla, comprensible y completa, en los precisos términos indicados en la orden sexta de la Sentencia T-576 de 2014⁸⁶.

Dado que el informe final de cumplimiento del fallo de revisión no ha sido publicado en dicho vínculo, la Sala dispondrá su divulgación inmediata, en términos sencillos y comprensibles, si para la fecha de la comunicación de esta providencia tal divulgación todavía no se ha efectuado. El ministerio deberá presentar con especial cuidado la información relativa a las dificultades que ha representado la designación de los delegados de los departamentos de Nariño, Chocó, Valle del Cauca y del Distrito Capital, anexando toda la documentación pertinente. Así mismo, deberá publicar esta decisión en el link del espacio nacional de consulta.

111. Finalmente, la Sala impartirá una orden de prevención encaminada a evitar que las falencias constatadas en esta ocasión se repitan. La omisión de la etapa pre consultiva, las fallas en la publicación del documento objeto de consulta y la discusión de asuntos ajenos a los anunciados en la convocatoria generaron dificultades importantes para el proceso consultivo que la Sala encontró aceptables, solamente, en consideración al desafío excepcional que representaba su ejecución, a los esfuerzos logísticos y administrativos que llevó a cabo el gobierno para cumplir con las órdenes que se le impartieron y al avance que, en su conjunto, representó el proceso de cara a la garantía del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La experiencia derivada de la ejecución del proceso de consulta de las pautas para la integración del espacio nacional representa, bajo esa óptica, un marco de referencia para evitar errores similares en procesos futuros. Sobre la base del proceso de aprendizaje que supuso esta experiencia, omisiones como las verificadas en esta oportunidad no deberían repetirse.

De conformidad con lo expuesto, la Sala declarará cumplida la Sentencia T-576 de 2014 y ordenará remitir el expediente de cumplimiento a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, que actuó como juez de primera instancia en el proceso de tutela con ocasión del cual se dictó el fallo de revisión.

III. DECISIÓN.

⁸⁶ “Dicho vínculo (...) 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”.

De conformidad con lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo colombiano y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. DECLARAR el cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014, en virtud de la convocatoria y trámite 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 susceptibles de afectar a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. ADVERTIR al Ministerio del Interior sobre su deber de mantener activo y actualizado el link del espacio nacional de consulta previa de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el que deberá seguir publicando los documentos relevantes sobre la integración y el funcionamiento del espacio nacional de consulta previa, de forma sencilla, comprensible y completa, en los precisos términos indicados en la orden sexta de la Sentencia T-576 de 2014.

Tercero. ORDENAR al Ministerio del Interior la inmediata publicación del informe final de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 que radicó el 22 de agosto de 2016 en la Secretaría General de la Corte, si para la fecha de la comunicación de esta providencia tal publicación no se ha efectuado. El ministerio deberá presentar con especial cuidado la información relativa a las dificultades que ha representado la designación de los delegados de los departamentos de Nariño, Chocó, Valle del Cauca y del Distrito Capital, anexando toda la documentación pertinente.

Cuarto. ORDENAR al Ministerio del Interior la inmediata 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.

Quinto. PREVENIR al Ministerio del Interior sobre su deber de garantizar que los procesos de consulta previa se adelanten, en los términos previstos en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, mediante procedimientos apropiados, a través de las instituciones representativas de las comunidades, de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias y con la finalidad de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. El respeto de esos criterios le impone prever y asegurar la realización de una etapa pre consultiva que permita que los participantes (comunidades, organismos de control y representantes del gobierno) acuerden las condiciones y los tiempos del proceso y garantizar que las medidas a consultar y los documentos relevantes para ello se divulguen de forma concreta y transparente antes del inicio de las consultas.

Sexto. PREVENIR al Ministerio del Interior sobre la imposibilidad de utilizar los procesos consultivos como escenario de consulta de asuntos

distintos a aquellos para los cuales fueron convocados. El derecho fundamental a la consulta previa supone que esos ejercicios se realicen de buena fe y en un clima de confianza mutua que favorezca la construcción de consensos entre sus participantes. La presentación de temas que no fueron planteados inicialmente como parte del proceso supone un quebrantamiento de esos principios.

Séptimo. DECLARAR procedente la solicitud de verificación de cumplimiento formulada por la Asociación de Mujeres Afrocolombianas Hijas de Yemaya, de conformidad con lo advertido en la parte motiva de esta providencia.

Octavo. DECLARAR improcedentes las solicitudes de verificación de cumplimiento formuladas por Alfonso Silva Badillo; Wilson Córdoba Arroyo; Daniel Garcés Carabalí; Ofelia Livingston de Barker; Rodrigo Castillo, Liomedes Mosquera y Jorge Histon Segura; Edwin Antonio Blandó Correa, Dominga Bejarano de Moreno, Candelaria Moreno Bejarano, Miguel Antonio Quejada Palacios, Antero Palacios Palacios, Erlin Abilio Mena Córdoba, Ricardo Perea García, Leonardo Antonio Mosquera, Jimmi Rodríguez Palacios, Winston Mena Marmolejo, César Nicolás Barrios Valencia, José Nilso Quinto Correa y Ana Isabel Moreno Córdoba.

Noveno. REMITIR, a través de la Secretaría General de la Corte, el expediente de verificación de cumplimiento de la Sentencia T-576 de 2014 a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, que actuó como juez de primera instancia en el proceso de tutela con ocasión del cual se dictó el fallo de revisión.

Notifíquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General