

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: expediente T-8.374.654.

Solicitud de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022.

Magistrada ponente:
Diana Fajardo Rivera.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Tercera de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el presente Auto, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. La Sentencia T-276 de 2022

§1. Mediante la Sentencia T-276 de 2022¹, la Sala Primera de la Corte Constitucional estudió una acción de tutela presentada por un grupo de ciudadanas y ciudadanos –actuando en nombre propio y en representación de algunas organizaciones sociales– ante lo que consideraban fue una vulneración a sus derechos fundamentales y de la población afrocolombiana en general, debido a las deficiencias del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda 2018 que produjeron la invisibilidad estadística de una parte significativa de esa población.

§2. Esta acción de amparo fue resuelta en instancias, respectivamente, por el Juzgado Veintiuno Administrativo de Bogotá y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quienes declararon improcedente la tutela al considerar que este asunto debía tramitarse mediante una acción popular.

§3. Contrario a la conclusión a la que arribaron los jueces de instancia, la Corte determinó que la acción de tutela era el mecanismo idóneo para tramitar este reclamo en tanto que su objetivo no era la defensa en abstracto del patrimonio

¹ M.P. Diana Fajardo Rivera. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

cultural de las comunidades negras del país, sino asegurar la importancia de ser contados y cómo ello se conecta con los derechos fundamentales a la igualdad, la identidad cultural, a la información de calidad y a la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

§4. De manera preliminar, la Sala advirtió que las inconsistencias en los resultados del Censo 2018 dieron lugar a un *daño irreversible* en la visibilización de las comunidades afrocolombianas. Sin embargo, el reclamo por el derecho a la igualdad de una población históricamente marginalizada hacía imperativo un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

§5. Al estudiar el caso, la Sala Primera concluyó que el modelo de pregunta étnico-racial incluido en el Censo 2018 era consistente con la deliberación y acuerdos alcanzados dentro del proceso de consulta previa. Y aunque el tipo de pregunta étnica continuaba siendo objeto de debates, el juez constitucional no era el llamado a reemplazar el espacio de consulta previa y los acuerdos que de buena fe allí se adoptaron.

§6. Pero más allá del diseño de la pregunta censal, la Sala Primera evidenció que una diversidad de factores y falencias dieron lugar a la disminución significativa en el reconocimiento de la población afrocolombiana en el Censo de 2018; entre otras, la falta de una estrategia de integral de sensibilización y acceso efectivo a los territorios que respondiera a los desafíos del autorreconocimiento en un país marcado aún por la estigmatización y la marginalización de lo negro. Todo esto derivó en la reducción de más del 30% de la población que se autorreconoció como afrocolombiana en el Censo 2018, en comparación con el Censo anterior de 2005.

§7. A pesar de los ajustes implementados por el DANE, a manera de estimaciones estadísticas, la Corte observó que dichas alternativas resultaban insuficientes para revertir la amenaza a los derechos de la población afrocolombiana; en especial, a la igualdad, al reconocimiento de la diversidad, a la información y a la materialización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, las omisiones del censo impactaron el reconocimiento oficial de la diversidad en la población y obstruyeron el diseño de políticas públicas idóneas para superar las enormes brechas que golpean de forma desproporcionada a los grupos afrocolombianos.

§8. Para la Sala Primera era claro que, al momento de proferir la sentencia de revisión, las falencias del Censo 2018 no se podían retrotraer ni superar completamente, pues ello implicaba la repetición del censo nacional de población y vivienda, lo cual no era viable a corto plazo. En efecto, los ejercicios censales son operativos a gran escala, con vocación universal, lo que requiere de asignaciones presupuestales suficientes, así como del tiempo y las instancias correspondientes de organización y ejecución, y, en últimas, de la preparación de la sociedad en su conjunto.

§9. Bajo esa restricción, adoptó un conjunto medidas que, aunque no tenían la capacidad de retrotraer lo ocurrido, sí albergaban un potencial transformador con el fin de contribuir a la reparación desde la identificación rigurosa de las falencias, y avanzar en la preparación del próximo ejercicio censal. En concreto, dispuso cuatro medidas:

“SEGUNDO. ORDENAR al DANE que, en un término máximo de diez (10) meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice un estudio que evalúe de manera sistemática y comprensiva las causas, internas y externas a la entidad, que han dado lugar a dificultades y eventual disminución en la identificación de la población negra del país en los tres últimos censos realizados en vigencia de la Constitución Política de 1991. El reporte deberá contar con la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como con las instancias académicas que hayan estudiado la invisibilización estadística de las comunidades afrocolombianas, en los términos descritos en la parte considerativa de esta decisión. A partir de ese reporte, y de los demás materiales que ha producido la entidad al respecto, el DANE deberá emitir un documento consolidado y sistemático de lecciones aprendidas sobre las oportunidades, desafíos y alternativas de los censos para la identificación de la población afrocolombiana. Este documento de lecciones será socializado ante las principales organizaciones del movimiento afrocolombiano y representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa en un acto público dentro del mes siguiente a la conclusión del informe. También será publicado en la página web de la entidad.

TERCERO. ORDENAR al DANE que -una vez publicado el informe al que se refiere al numeral anterior y con el acompañamiento y coordinación del Ministerio del Interior y de la Procuraduría General de la Nación- evalúe y discuta con los pueblos afrocolombianos, en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, la viabilidad, riesgos y conveniencia de incluir en la próxima Encuesta de Calidad de Vida -que para esa fecha se vaya a realizar y siempre y cuando los términos de la consulta previa permitan- un piloto de criterio de heterorreconocimiento en las operaciones estadísticas que realiza el DANE para complementar los resultados que ofrece el sistema de autorreconocimiento.

CUARTO. EXHORTAR al DANE a que, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, dé continuidad a la implementación del enfoque diferencial étnico-racial, a la Agenda Integral Étnica y al conjunto de acciones que ha previsto para ampliar la oferta estadística de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Al cabo de un año luego de notificada de esta providencia, la entidad DEBERÁ RENDIR un informe sobre los avances en esta materia a los representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa y a la Comisión Legal del Congreso de la República para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, con copia a la Corte Constitucional.

QUINTO. ORDENAR al DANE que, de manera oportuna, concluya el diseño de un Plan Integral de Preparación para el Censo en materia de identificación de los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, en los términos descritos en la parte considerativa de esta providencia, el cual será luego compartido y discutido con las comunidades dentro del espacio de consulta previa”.

§10. De acuerdo con el procedimiento que rige la acción de tutela, el expediente en cuestión fue devuelto al juez de primera instancia, a saber, el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá, para que adelantara las notificaciones correspondientes y velara por el cumplimiento integral del fallo.

2. La solicitud enviada por la parte accionante

§11. En escrito del 12 de marzo de 2024, ILEX Acción Jurídica, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) y Asociación Colombiana de Economistas Negras, en calidad de accionantes, expresaron su inconformidad con el seguimiento que realizó el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá y reprocharon que este hubiera dado por satisfechas varias de las órdenes de la Sentencia T-276 de 2022.

§12. En resumen, solicitaron a la Corte Constitucional (i) revocar la decisión del 7 de marzo de 2024, proferida por el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá mediante la cual se declaró el cumplimiento la Sentencia T-276 de 2022; (ii) asumir la competencia para hacer cumplir las órdenes segunda, tercera y cuarta de la Sentencia T 276 de 2022 y (iii) reabrir el incidente de desacato contra el DANE ante el incumplimiento de la orden 2ª.

§13. Los demandantes hicieron énfasis en que el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá no adoptó las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de la Corte. En su criterio, el único seguimiento fue el Auto del 28 de noviembre de 2023², el cual resultó insuficiente. De hecho, el documento de “lecciones aprendidas” que socializó el DANE no corresponde a la última versión puesto que las organizaciones aún tenían comentarios a ese documento. Además, frente al evento de socialización, advirtieron que fueron convocados con apenas un día hábil de antelación, sin tener espacio para revisar el documento.

§14. También cuestionaron la valoración de los informes porque -en su parecer- la referida autoridad judicial se limitó al análisis formal y desatendió las reclamaciones que en su momento elevaron las organizaciones y los delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa.

² Por el cual se concedió tres meses al DANE para que, con la debida participación, programara mesas de trabajo, reuniones y demás actuaciones para el cumplimiento de la orden 2ª de la Sentencia T-276 de 2022.

§15. Un punto medular en la solicitud de los demandantes fue la presunta falta de participación de las organizaciones en el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. De acuerdo con el escrito ciudadano, el DANE se limitó a realizar reuniones que no implicaban participación real y efectiva. De modo que, en últimas, dicha entidad tomó decisiones unilaterales, sin atender a las múltiples recomendaciones e inconformidades planteadas por las organizaciones.

§16. Los niveles de participación también se vieron menguados por la virtualidad de las reuniones. Según los demandantes, algunos de los líderes convocados viven en zonas rurales y ribereñas donde no tienen conexión a internet, razón por cual, la exigencia de presencialidad no era un capricho, sino una necesidad para poder participar efectivamente de las sesiones.

§17. Por último, criticaron que el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá valoró como cumplidas las órdenes tercera y cuarta, pero sobre estas nunca se realizaron jornadas específicas de socialización y discusión.

3. Actuaciones adelantadas en la Corte Constitucional

3.1. Primer auto de pruebas

§18. Mediante Auto del 2 de abril de 2024, en aras de determinar si se precisaba de la intervención de la Corte, la magistrada sustanciadora requirió al Juzgado 21 Administrativo de Bogotá para que informara sobre las medidas destinadas a asegurar el acatamiento de la providencia. De igual modo, teniendo en consideración que los reproches de los accionantes se dirigían principalmente contra el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pidió a esa entidad pronunciarse sobre la solicitud ciudadana.

§19. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)*. El 9 de abril de 2024, la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE respondió al Auto del 2 de abril de 2024. Solicitó ratificar la decisión adoptada por el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá, en el sentido de declarar el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022.

§20. Frente a la orden 2ª (lecciones aprendidas), el DANE reseñó las distintas reuniones con las organizaciones accionantes y las múltiples versiones del documento que finalmente se aprobó en su versión 11, el cual se socializó el 26 de febrero de 2024. Evento que se realizó de manera híbrida y que contó con una “difusión masiva” a través de las redes sociales.

§21. En lo que respecta a la orden 3ª (consulta previa), el DANE señaló que, desde el 17 de marzo de 2023, compartió la primera versión de la guía para la prueba de heterorreconocimiento. Iniciativa que se fue depurando progresivamente y que finalmente se materializó en una prueba piloto del 18 de septiembre al 18 de octubre de 2023 en cuatro ciudades representativas.

§22. Frente a la orden 4ª (exhorto), el DANE puso de presente varios documentos elaborados para avanzar en este punto, entre los cuales destacó la “Agenda Integral Étnico Racial del DANE: guía para el fortalecimiento de las estadísticas étnico-raciales en Colombia” y el “Plan de trabajo agenda integral étnico racial del DANE”. Según manifestó la entidad, “es consciente de que el proceso de participación no se agota con el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022, razón por la cual se tiene previsto continuar con las actividades”.

§23. Frente a la orden 5ª (preparación del nuevo censo), el DANE indicó que el diseño del Plan Integral de Preparación para el Censo se convierte en una herramienta estratégica que busca corregir las deficiencias pasadas e incorporar las lecciones aprendidas en el marco de la orden 2ª de la referida sentencia.

§24. Por último, el DANE resumió los principales desafíos que experimentó en el marco del cumplimiento a la Sentencia T-276 de 2022, entre los cuales resaltó: (i) la identificación de los representantes de las comunidades; (ii) el relacionamiento con los diferentes sectores de la población afrocolombiana, quienes manejan distintas dinámicas; (iii) los tiempos cortos para cumplir las órdenes judiciales y (iv) las diferencias de estándares de participación entre la consulta previa y la simple socialización.

§25. *Juzgado 21 Administrativo de Bogotá*. Mediante oficio del 8 de abril de 2024, la autoridad que fungió como juez de tutela de primera instancia, hizo un recuento de las principales actuaciones adelantadas en el seguimiento. En síntesis, afirmó que durante este trámite respetó los derechos que le asisten a las partes y concluyó que las órdenes proferidas por la Corte Constitucional fueron debidamente cumplidas por el DANE, por lo que no existe mérito para continuar con la actuación. Como soporte, remitió un *link* de acceso a las principales piezas procesales.

3.2. Segundo auto de pruebas

§26. El 2 de mayo de 2024, los accionantes enviaron una nueva solicitud a la Corte Constitucional con las siguientes pretensiones: (i) reiterar la necesidad de asumir el ejercicio de la competencia excepcional de vigilancia y seguimiento del cumplimiento de la Sentencia T 276 de 2022; (ii) remitir copia de las respuestas brindadas por el DANE y el Juzgado 21 Administrativo al Auto del 2 de abril de 2024 y (iii) vincular a la Procuraduría General de la Nación.

§27. La magistrada sustanciadora, en Auto del 10 de mayo de 2024, puso a disposición de los accionantes los informes remitidos a la Corte. Frente a la solicitud de vinculación de la Procuraduría General de la Nación, advirtió que dicha institución ya hacía parte del proceso de tutela que derivó en la Sentencia T-276 de 2022. De todos modos, en tanto que el Ministerio Público participó en varias de las sesiones de trabajo para avanzar en el cumplimiento del fallo, estimó relevante solicitar su concepto.

§28. *Organizaciones accionantes*. En escrito del 17 de mayo de 2024, las organizaciones sustentaron su oposición a los informes del DANE y del Juzgado 21 Administrativo de Bogotá. Frente a la orden 2ª (lecciones aprendidas), señalaron que el evento de socialización tuvo limitaciones de tiempo y de participación que contravienen el espíritu de la decisión. En su parecer, “la forma en la que se desarrolló el encuentro, la premura de la convocatoria y el claro fracaso en el alcance que logró tanto la transmisión como la asistencia en vivo, pone en duda el cumplimiento de los requisitos necesarios de un acto público”. También destacaron que el DANE emitió una nueva versión del documento de lecciones aprendidas, la número 11, que continúan revisando las organizaciones y que esperan permitan un trabajo conjunto de construcción pues en las anteriores versiones dicha entidad “se limitó a realizar reuniones que no implican participación real y efectiva para las organizaciones”.

§29. Frente a la orden 3ª (consulta previa), en diferentes momentos, las organizaciones expresaron su desacuerdo con las actuaciones del DANE, al punto que las intervenciones que están transcritas en el acta IV de noviembre de 2023 demuestran que no hubo aprobación de los informes ni de la prueba de heterorreconocimiento. Lo que se certificó fue apenas el contenido del acta.

§30. *Procuraduría General de la Nación*. La procuradora delegada preventiva y de control de gestión para asuntos étnicos y el procurador 186 judicial I para asuntos administrativos de Quibdó pidieron ampliar el plazo para rendir su concepto debido a “la complejidad del asunto y las implicaciones que este tema tiene para un amplio sector de la población colombiana, sujeto de especial protección constitucional”. Finalmente, el 14 de junio enviaron su concepto.

§31. En concreto, el Ministerio Público coadyuvó las pretensiones de las organizaciones y que “son de la mayor preocupación” pues “se advierte una situación de manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela”. Si bien es cierto que el DANE ha estado atento desde el punto de vista formal al acatamiento, “un análisis de fondo permite entrever las falencias continuas las cuales ponen en riesgo no solo las garantías de los derechos de los pueblos negros sino su supervivencia y las posibilidades de que en un horizonte de mediano plazo” se superen las condiciones de discriminación.

§32. El concepto del Ministerio Público es crítico frente a la elección de los interlocutores pues el único representante de los distintos pueblos negros es el Espacio Nacional de Consulta Previa. Además, reprochó los espacios virtuales de reunión pues si bien la austeridad en el sector público es una restricción legítima, es innegable que “el contexto de los pueblos étnicos no les es factible la conectividad, por cuanto la mayoría se encuentran ubicados en zonas no interconectadas o con dificultades de energía eléctrica”.

§33. *Organizaciones accionantes*. En escrito del 18 de junio de 2024, la parte demandante se pronunció para respaldar la intervención de la Procuraduría General de la Nación y la necesidad de que la Corte Constitucional asuma el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. Si bien compartió en términos

generales el concepto del Ministerio Público, también advirtió sobre el riesgo de que el relacionamiento con el Espacio Nacional de Consulta Previa reduzca el nivel de participación de las accionantes y de otras organizaciones barriales, comunitarias o de base a nivel nacional.

§34. *Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)*. El 20 de junio de 2024 la entidad demandada expresó su inconformidad con el concepto de la Procuraduría General de la Nación. Insistió en haber convocado a mesas de trabajo y reuniones a las organizaciones y a la comisión séptima del Espacio Nacional de Consulta Previa; también señaló haber acogido las recomendaciones de los accionantes, del Ministerio Público y de las instituciones académicas para generar así el informe consolidado de la orden 2ª (lecciones aprendidas).

§35. *Procuraduría General de la Nación*. La procuradora delegada preventiva de control de gestión para asuntos étnicos volvió a enviar un escrito a la Corte el 05 de julio de 2024, con el fin de exponer razones adicionales por las cuales no es posible aceptar el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. Frente a la orden 2ª (lecciones aprendidas), cuestionó el evento de socialización que tuvo lugar el 26 de febrero de 2024 ya que no contó con la difusión, los tiempos de preparación y la participación requerida. En lo que respecta a la orden 3ª (consulta previa), advirtió que los avances reportados por el DANE no se realizaron con el acompañamiento de esa entidad. Y frente a la orden 4ª (exhorto), advirtió que hasta el momento solo se conoce información parcial; de modo que las gestiones hasta ahora surtidas son insuficientes.

§36. *Organizaciones accionantes*. En escrito del 29 de agosto de 2024, la parte demandante pidió a la Corte proferir una decisión, al tiempo que insistió en la necesidad de que este tribunal asuma la vigilancia excepcional de la Sentencia T-276 de 2022.

§37. Por último, las organizaciones enviaron copia a la Corte de un oficio dirigido, el 18 de octubre de 2024, al juez de instancia con el fin de destacar la importancia de la orden quinta de la Sentencia T-276 de 2022 y de que esa autoridad judicial establezca un proceso de vigilancia continua sobre la misma.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

§38. La Sentencia T-276 de 2022 fue proferida con ponencia de la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien para ese entonces conformaba la Sala Primera de Revisión con los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Alejandro Linares Cantillo. No obstante, para la fecha en que arribó la solicitud objeto de la presente providencia, la composición de las salas de revisión fue modificada, presidiendo actualmente la Sala Tercera de Revisión la magistrada Diana

Fajardo Rivera, en compañía de los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Jorge Enrique Ibáñez Najar³.

§39. Las organizaciones demandantes del proceso de tutela número 8.374.654 han presentado varios memoriales a la Corte Constitucional relacionados con el presunto incumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. Más allá de los distintos argumentos y pretensiones que formulan, la Sala entiende que el objeto central de este pronunciamiento gira en torno a determinar si las órdenes 2^a (lecciones aprendidas), 3^a (consulta previa) y 4^a (exhorto) de la Sentencia T-276 de 2022 se cumplieron, y si se requiere que la Corte Constitucional asuma el seguimiento a esta decisión.

§40. La Constitución Política de 1991, en su artículo 241, numeral 9^o, le encomendó a este Tribunal, la facultad de “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”⁴. La Corte ha entendido que este mandato no se restringe a las providencias a las que se refiere el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, esto es, a los fallos de tutela de instancia propiamente dichos⁵; sino que también cobija a otras decisiones relacionadas con la acción de tutela⁶, por ejemplo, las providencias de instancia que rechazan de entrada una demanda de amparo y se abstienen de estudiarla de fondo.

§41. En esta ocasión, la Sala Tercera retomará la competencia prevista en el numeral 9^o del artículo 241 superior, para así estudiar la solicitud de los accionantes de la Sentencia T-276 de 2022. Lo anterior en el entendido de que: (i) el cumplimiento de los fallos judiciales es una garantía básica del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, una manifestación de los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso⁷; (ii) la prevalencia del derecho sustancial, la celeridad y la eficacia son principios rectores de la acción de tutela⁸, de modo que esta continúe siendo un mecanismo efectivo de protección “al alcance de todos y que no exige formalismos o rigorismos procedimentales”⁹. En últimas, la acción de tutela debe ser un instrumento eficaz de protección de los derechos, especialmente de los más vulnerables¹⁰. En este caso particular, además, (iii) los demandantes representan los derechos fundamentales de una población históricamente marginalizada y (iv) ya agotaron el trámite ante el juez de instancia, quien cerró el mecanismo de

³ El artículo 56 del Reglamento de la Corte Constitucional dispone que “A medida que se repartan los negocios de tutela se irán conformando las Salas de Revisión, una por cada reparto, así: El Magistrado a quien corresponda alfabéticamente recibirlo, presidirá la Sala conformada con los dos Magistrados que le sigan en orden”. Por su parte, el inciso final del artículo 7^o del Decreto 1265 de 1970 establece que “Las salas de decisión no se alterarán durante cada período por cambio en el personal de magistrados y, por consiguiente, el que entre a reemplazar a otro ocupará el lugar del sustituido”. En concordancia, el Acuerdo 02 del 05 de diciembre de 2023 dispuso que la Sala Tercera de Revisión está integrada por los magistrados Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Vladimir Fernández Andrade, la primera de los cuales la preside.

⁴ Constitución Política, art. 241-9.

⁵ Corte Constitucional. Auto 1098 de 2024. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶ Corte Constitucional. Auto 1694 de 2024. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias Sentencia T-554 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos y T-120 de 2024. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁸ Decreto 2591 de 1991, art. 3.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-379 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 208 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

seguimiento con una declaratoria de cumplimiento respecto de varias órdenes contenidas en la Sentencia T-276 de 2022.

§42. Bajo este marco, la Sala Tercera de Revisión es competente para conocer, tramitar y decidir esta solicitud de cumplimiento y eventual desacato en relación con la Sentencia T-276 de 2022, sin que ello implique necesariamente asumir el trámite de cumplimiento, sino ejercer funciones de revisión de las decisiones adoptadas por el juez de instancia de tutela frente a una sentencia de la Corte Constitucional. Para resolver el asunto, reiterará brevemente el precedente sobre el trámite de cumplimiento de los fallos de tutela y la competencia excepcional de la Corte Constitucional para monitorear sus decisiones. Luego, pasará a evaluar la solicitud concreta.

2. El trámite de cumplimiento de los fallos de tutela y el incidente de desacato. Reiteración de jurisprudencia¹¹

§43. De acuerdo con los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, ante el incumplimiento de una decisión proferida en un fallo de tutela, el interesado puede acudir ante las autoridades judiciales competentes en aras de asegurar su debida observancia. Para tal efecto, el régimen procesal del juicio de amparo, consagra los mecanismos denominados: *trámite de cumplimiento* y el *incidente de desacato*, los cuales tienen su génesis en la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los fallos que satisfacen el goce pleno de los derechos fundamentales (art. 2, C.P.), y como expresión del derecho de acceso a la administración de justicia o derecho a la tutela judicial efectiva (art. 229, C.P.), el cual comprende -como mínimo-, (i) el acceso efectivo al sistema judicial, (ii) el desarrollo de un proceso rodeado de todas las garantías judiciales en un plazo razonable, y (iii) la ejecución material del fallo; instrumentos compulsivos que valga decir, pueden operar de forma simultánea o sucesiva

§44. El *trámite de cumplimiento* es obligatorio y debe ser iniciado de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado¹² o por el Ministerio Público. Su propósito es (i) analizar objetivamente si la orden de amparo se ha cumplido – lo cual no implica la determinación de la responsabilidad subjetiva del obligado– y, en caso de que no sea así, (ii) adoptar todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento¹³.

§45. Por su parte, el *incidente de desacato* procede a petición de la parte interesada¹⁴, a fin de que el juez constitucional, a través de un trámite sumario

¹¹ Se reiterarán las consideraciones de los autos A-052 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico n.º 1; y A-161 de 2021. MM.PP. Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, fundamentos jurídicos n.º 24 a 29.

¹² La Corte ha precisado que es necesario que el interesado se encuentre legitimado por activa (Auto A-387 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Alberto Rojas Ríos, párrafo n.º 8).

¹³ Corte Constitucional. Sentencias T-632 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, fundamento jurídico n.º 2.3.; T-564 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico n.º 10 y T-482 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n.º 25.

¹⁴ Para tener el interés necesario para iniciar el incidente de desacato se requiere haber sido parte dentro del proceso de tutela (Auto 101 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería, fundamento jurídico n.º 7) o ser destinatario de los efectos vinculantes de la sentencia (Auto 009 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico n.º 2). La Corte ha determinado que también pueden solicitar la apertura del incidente la Defensoría

y en ejercicio de sus potestades disciplinarias, sancione con arresto o multa a quien con responsabilidad subjetiva desatienda las órdenes proferidas en sentencias de tutela¹⁵. Contra la decisión del incidente de desacato no procede ningún recurso, siendo obligatorio en cambio el grado jurisdiccional de consulta solamente en el caso en que se haya resuelto sancionar a quien ha incumplido¹⁶.

§46. La naturaleza disciplinaria de la sanción impuesta como consecuencia del incidente de desacato exige que dentro del mismo se respete el debido proceso y que se demuestre la configuración de elementos objetivos y subjetivos para su procedencia¹⁷.

§47. Desde el punto de vista objetivo, el incidente de desacato procede cuando (i) no ha sido cumplida la orden dictada en un fallo de tutela; (ii) el cumplimiento ha sido insuficiente o incompleto; (iii) no han sido obedecidas otras decisiones tomadas por el juez en el curso del proceso; (iv) no se acata la orden judicial dada al demandado de no volver a incurrir en las conductas que dieron origen a la vulneración de los derechos fundamentales; o (v) cuando el demandado no cumple dentro de los términos señalados por la providencia¹⁸.

§48. Desde el punto de vista subjetivo, el trámite de incidente de desacato exige que el incumplimiento debe ser deducido en concreto, de las personas a quienes está dirigido el mandato judicial y provenir de la actuación intencional o negligente de los funcionarios encargados de dar aplicación a las órdenes contenidas en decisiones de tutela¹⁹.

§49. Ahora bien, la jurisprudencia ha sintetizado las diferencias entre ambos instrumentos de la siguiente manera: (i) la competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se rigen por lo dispuesto en los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991, mientras que la base legal del desacato se encuentra en sus artículos 52 y 27; (ii) el trámite de cumplimiento es obligatorio, en tanto hace parte de la garantía constitucional, mientras que el desacato es incidental, porque se trata de un instrumento disciplinario de creación legal; (iii) la responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva; (iv) la verificación del cumplimiento es oficiosa –aunque puede ser impulsada por el interesado o por el Ministerio Público–, mientras que el desacato es a petición de la parte interesada; y (v) el trámite del cumplimiento no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para reclamar el cumplimiento, puesto que son dos mecanismos

del Pueblo o los personeros municipales, así no hubieran sido parte o intervinientes en el respectivo proceso de tutela. Sentencia T-766 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, fundamento jurídico n.º 5.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-482 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n.º 26 y SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n.º 3.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencias T-766 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, fundamento jurídico n.º 2; T-512 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. A.V. Nilson Pinilla Pinilla, fundamento jurídico n.º 6.3.1. y T-271 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico n.º 4.1.

¹⁷ Corte Constitucional. Autos A-221 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico n.º 2.4.1. y A-458 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico N.º 7.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencias T-684 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. S.V. Jaime Araújo Rentería, fundamento jurídico n.º 5 y T-482 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n.º 26.

¹⁹ Corte Constitucional. Autos A-579 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, fundamento jurídico n.º 4.2.2. y A-052 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico n.º 1.3.2.

procesales distintos, ya que puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida solo tenga como posibilidad el incidente de desacato²⁰.

3. La competencia para hacer cumplir los fallos de tutela. Reiteración de jurisprudencia²¹

§50. La Corte Constitucional ha sido enfática al referir que la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela recae -en principio- en los jueces de primera instancia, ya sea que las órdenes provengan de una sentencia de segunda instancia o de la revisión que haya realizado esta Corte²². En relación con las sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional, el artículo 60 del Acuerdo 02 de 2015²³ precisa que las mismas “deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera y segunda instancia”. Adicionalmente, el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 establece que estas “deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”.

§51. La competencia principal del juez de primera instancia para asegurar el cumplimiento de las distintas sentencias de tutela (i) obedece a una interpretación sistemática del Decreto 2591 de 1991; (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales; (iii) se encuentra en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y (iv) protege la eficacia del grado jurisdiccional de consulta como garantía procesal²⁴.

§52. Aun así, la Corte Constitucional cuenta con una competencia extraordinaria para asumir –dependiendo de las circunstancias de cada caso concreto– el estudio de las solicitudes de cumplimiento, adoptar las medidas pertinentes para verificar la observancia del fallo o dar curso a las peticiones de incidente de desacato que se presenten, siguiendo los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. No obstante, estas competencias son de carácter excepcional, se sujetan a los parámetros señalados en la jurisprudencia y requieren una causa objetiva, razonable y suficiente que las justifiquen.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-254 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico n.º 3.11.; C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico n.º 4.3.4.4.; T-271 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico n.º 5.2. y T-280 de 2017. M.P. (E) José Antonio Cepeda Amarís, fundamento jurídico n.º 6.2.

²¹ Se reiterarán las consideraciones de los autos A-052 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico n.º 2; y A-161 de 2021. MM.PP. Diana Fajardo Rivera, Jorge Enrique Ibáñez Najar, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, fundamentos jurídicos n.º 30 a 33.

²² Autos A-159 de 2015. M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez, fundamento jurídico n.º 3; A-104 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n.º 4.3. y A-052 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico n.º 2.1.

²³ “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

²⁴ Corte Constitucional. Autos A-136A de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. S.V. Jaime Araújo Rentería, fundamento jurídico n.º 7; A-028 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería, fundamento jurídico n.º 4; A-389 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico II; A-625 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico n.º 17; y A-357 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo, fundamento jurídico n.º 11.

§53. Al respecto, este Tribunal ha reconocido que el ejercicio de dicha competencia solo se activa cuando: (i) el juez de primera instancia no adoptó las medidas necesarias para conminar al obligado a la ejecución de la parte resolutoria del fallo de tutela o, cuando las adoptó, pero estas resultaron insuficientes o ineficaces para alcanzar dicho objetivo²⁵; (ii) la autoridad desobediente es una alta Corte, y los medios de cumplimiento ordinarios han resultado ineficaces para lograr la satisfacción de las órdenes²⁶; (iii) en presencia de un *estado de cosas inconstitucional*, se han emitido órdenes complejas, para cuya efectividad es necesario un permanente seguimiento y la adopción de nuevas determinaciones²⁷ o (iv) su intervención sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo²⁸.

4. La modulación de las órdenes de tutela. Reiteración de jurisprudencia

§54. La Corte Constitucional ha explicado que se pueden distinguir dos partes constitutivas de un fallo de tutela: *la decisión* de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y *la orden* proferida para garantizar el goce efectivo del derecho. De esta manera, el principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a *lo decidido*. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. Por su parte, como la *orden* es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de ésta tienen unas características especiales en materia de acción de tutela, razón por la cual, las órdenes pueden ser modificadas luego de proferido el fallo²⁹.

§55. En el marco del trámite de cumplimiento, el juez puede adoptar medidas que no modifican el fallo y aquellas que lo modifican. En el primer escenario, el juez debe adoptar medidas como realizar nuevos requerimientos, practicar pruebas, entre otros correctivos que considere pueden servir para materializar lo ordenado y dilucidar las causas del incumplimiento. En el segundo escenario, en caso de que se requiera, el juez podrá modificar las órdenes de la sentencia³⁰.

§56. . La Corte Constitucional ha enfatizado, sin embargo, que la modulación de sus órdenes es excepcional y está supeditada al cumplimiento de cinco requisitos: (i) el juez debe verificar que la orden originalmente impartida impide

²⁵ Corte Constitucional. Autos A-244 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, fundamento jurídico n.º 3 y A-096 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico n.º 47.

²⁶ Corte Constitucional. Autos A-033 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico n.º 7; A-237 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Iván Humberto Escrucería Mayolo (E), fundamento jurídico n.º 7 y A-123 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido, fundamento jurídico n.º 20.

²⁷ Corte Constitucional. Autos A-177 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, fundamento jurídico n.º 1; A-501 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger, fundamento jurídico n.º 2 y A-052 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera, fundamento jurídico n.º 2.2.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. S.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez, fundamento jurídico n.º 4.3.4.6.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-216 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver también Auto 052 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁰ Corte Constitucional. Auto 350 de 2023. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. S.V. Natalia Ángel Cabo y Paola Andrea Meneses Mosquera.

la efectiva protección del derecho amparado, (ii) la modificación no puede generar un cambio absoluto en la orden original, (iii) la medida debe estar encaminada a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo, (iv) la modificación debe evitar una afectación grave, directa, manifiesta, cierta e inminente del interés público, por lo que debe buscar la menor reducción de la protección concedida y, a la vez, compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz; y, por último, (v) el juez solo puede modificar órdenes de naturaleza compleja³¹.

§57. Por regla general, son los jueces de primera instancia quienes tienen la competencia para verificar el cumplimiento del fallo de tutela y ejercer las atribuciones relacionadas con la modulación de las órdenes³². No obstante, de manera excepcional, la Corte Constitucional también puede asumir tal verificación según los escenarios límite descritos en el capítulo anterior.

5. Análisis de la solicitud enviada por las organizaciones demandantes

§58. En este proceso, de un lado se tiene que el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá declaró el cumplimiento de las órdenes 2^a, 3^a y 4^a de la Sentencia T-276 de 2022, con apoyo en los reportes del DANE, y por el otro lado, las organizaciones demandantes y la Procuraduría General de la Nación denunciaron falencias en la etapa posfallo, especialmente en materia de participación, lo que no permitiría dar por satisfechas tales órdenes y cerrar el trámite de cumplimiento.

§59. Luego de revisar los informes aportados en la etapa posfallo, la Sala Tercera advierte preliminarmente que se requiere su intervención para constatar si los reclamos formulados tanto por los accionantes como por el Ministerio Público resultan procedentes frente al incumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022 y la verificación que adelanta el juez de instancia.

§60. Esta evaluación de la solicitud de la parte demandante no supone asumir necesariamente el cumplimiento del trámite de verificación que, se reitera, por regla general recae en los jueces de primera instancia. De todos modos, de ser el caso, se fijarán algunas pautas o directrices para guiar el trámite de seguimiento que adelanta dicha instancia³³.

5.1. El alcance de las órdenes previstas en la Sentencia T-276 de 2022

§61. Al definir los remedios constitucionales, la Sentencia T-276 de 2022 privilegió una orientación *participativa* y *transformadora*. Premisas que deben tenerse en cuenta también al momento de examinar su cumplimiento.

³¹ Corte Constitucional. Auto 3022 de 2023, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. En el mismo sentido, ver Auto 787 de 2024. MM.PP. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuarta y Auto 1274 de 2024. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³² Corte Constitucional. Auto 787 de 2024. MM.PP. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuarta.

³³ Corte Constitucional. Auto 1135 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

§62. De un lado, la Sala advirtió que el componente técnico del proceso censal no debía sacrificar la *participación* de los grupos sociales, especialmente de aquellos marginalizados de la toma de decisión. Por ello, recordó que “los pueblos étnicos y racialmente diferenciados no son simples minorías objeto de medición, sino sujetos plenos de derecho, agentes individuales y colectivos que, desde su propio conocimiento y experiencia, definen sus prioridades y construyen conjuntamente con el Estado los planes de identificación y reconocimiento”. De ahí la importancia de que las “problemáticas sean discutidas y abordadas en los espacios correspondientes y por las entidades - tanto institucionales como de la sociedad civil- involucradas”³⁴.

§63. De otro lado, la Sentencia T-276 de 2022 abogó por unos remedios *transformadores*, bajo el entendido que, aunque no tienen la capacidad de retrotraer lo ocurrido, sí guardan un potencial transformador desde la identificación rigurosa de las falencias y para así avanzar en la preparación del próximo ejercicio censal. Por ejemplo, el documento de lecciones aprendidas previsto en la orden 2ª se tornaba “esencial para evitar que los errores que sucedieron en el Censo 2018 se repitan de manera periódica en los operativos estadísticos posteriores, pues sin un diagnóstico riguroso de los distintos factores que incidieron en la disminución abrupta de la población afrocolombiana no será posible tomar correctivos idóneos y oportunos”. Su construcción conjunta se pensó como un “auténtico intercambio de saberes” lo que, en sí mismo, ya es un componente de “reparación, al escuchar e integrar los reclamos y propuestas que durante años las comunidades han manifestado en relación con la incapacidad del Estado para contarlas en términos de igualdad en sus operativos censales”³⁵.

§64. Como se observa en la siguiente tabla, los niveles de participación y sus protagonistas varían según las órdenes. Por ejemplo, la orden 2ª se refiere a la elaboración conjunta de un documento de lecciones aprendidas liderado por el DANE pero que deberá contar con la participación de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y de las instancias académicas. Mientras que la orden 3ª propuso activar el mecanismo de consulta previa que debe surtirse ante el Espacio Nacional de Consulta Previa. Finalmente, la orden 4ª exhortó al DANE a dar continuidad a la implementación del enfoque diferencial étnico-racial en sus labores misionales.

³⁴ Sentencia T-276 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁵ *Ibíd.*

Orden	Producto	Responsables, nivel de participación y plazos
2ª	Informe de lecciones aprendidas	<p style="text-align: center;"><i>Elaboración del informe</i></p> <p><u>Plazo</u>: 10 meses desde notificación del fallo</p> <p><u>DANE</u>: responsable de consolidar el documento conjunto.</p> <p>Con la <u>participación de</u>: las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como las instancias académicas que hayan estudiado la invisibilización estadística de las comunidades.</p> <p style="text-align: center;"><i>Socialización del informe</i></p> <p><u>Plazo</u>: dentro del mes siguiente a la conclusión del informe.</p> <p><u>DANE</u>: responsable del evento.</p> <p>Con la <u>socialización</u> ante las principales organizaciones del movimiento afrocolombiano y representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa en un acto público.</p> <p>El informe será <u>publicado</u> en la página del DANE.</p>
3ª	Consulta previa	<p style="text-align: center;"><i>Consultar la viabilidad del piloto de heterorreconocimiento</i></p> <p><u>Plazo</u>: una vez publicado el informe de la orden 2ª y para la próxima Encuesta de Calidad de Vida, según los términos que permitan el mecanismo de consulta previa.</p> <p><u>DANE</u>: someter -de manera informada- a consideración del Espacio Nacional de Consulta Previa, la posibilidad de incluir modelos complementarios de identificación étnico-racial, evaluando la viabilidad, riesgos y conveniencia de hacerlo en la próxima Encuesta de Calidad de Vida.</p> <p>Con el respectivo trámite de <u>consulta previa</u> que deberá surtirse con en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa. Y con la <u>colaboración</u> del Ministerio del Interior y de la Procuraduría General.</p>

4ª	Exhorto	<p style="text-align: center;"><i>Avances en el enfoque étnico-racial dentro de la oferta estadística</i></p> <p><u>Plazo</u>: un año para rendir un informe que dé cuenta de los avances.</p> <p><u>DANE</u>: dar continuidad a la implementación del enfoque diferencial étnico-racial, a la Agenda Integral Étnica y al conjunto de acciones que ha previsto para ampliar la oferta estadística de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera.</p> <p>Al cabo del cual, el DANE deberá <u>rendir un informe</u> sobre los avances a los representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa y a la Comisión Legal del Congreso de la República para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana, con copia a la Corte.</p>
----	----------------	---

§65. La orden 5ª no será objeto de evaluación en esta providencia pues según se desprende del último oficio enviado por la parte accionante, es un asunto que recién se está examinando ante el juez de instancia.

§66. Una vez reseñada la orientación general y las particularidades de las órdenes de la Sentencia T-276 de 2022, objeto de esta solicitud, la Sala evaluará si la declaratoria de cumplimiento proferida por el juzgado de instancia corresponde con los reportes allegados en la etapa posfallo.

5.2. La orden 2ª (lecciones aprendidas) no alcanzó completamente su propósito participativo y reparador

§67. En atención a un incidente de desacato propuesto por la parte accionante, el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá, en Auto del 5 de septiembre 2023, solicitó al DANE un informe sobre los avances en la implementación del fallo.

§68. Ante el debate que surgió frente al cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022, y en particular de la orden 2ª, el juzgado de instancia, en Auto del 28 noviembre 2023, concedió tres meses al DANE para que, con la debida participación, programara mesas de trabajo, reuniones y demás actuaciones para el cumplimiento de la orden 2ª. Para ese entonces, el documento de lecciones aprendidas iba en su versión n.º6.

§69. El 1º de diciembre de 2023, el DANE allegó una solicitud de aclaración en la que pidió al juzgado precisar, entre otros: (i) las razones para incluir la participación del Espacio Nacional de Consulta Previa en la elaboración del informe y (ii) si el documento final necesariamente debía ser acordado con las comunidades, los accionantes y demás intervinientes. Esta solicitud de aclaración no fue resuelta sino hasta el Auto del 7 de marzo de 2024 que declaró el cumplimiento. Allí, el juzgado de instancia negó la adición o aclaración de su anterior providencia, bajo el argumento de que no se había modificado la orden inicial de la Corte y tampoco había aspectos susceptibles de aclarar.

§70. En acatamiento al nuevo plazo fijado, el DANE³⁶ programó cuatro encuentros virtuales³⁷ para consolidar el informe de lecciones aprendidas. A partir de las observaciones recibidas, ajustó el documento y el 14 de febrero de 2024 emitió la versión n.º 10, la cual fue remitida a los accionantes el 22 de febrero de 2024. Ese mismo día, el DANE realizó la convocatoria al evento público de socialización que se desarrollaría de manera híbrida (virtual y presencial), el 26 de febrero de 2024 en la ciudad de Bogotá. El día del evento, sin embargo, la parte accionante solicitó la suspensión del proceso de socialización, al estimar que no se había surtido el proceso de participación en debida forma. Por su parte, el Espacio Nacional de Consulta Previa allegó un memorial, en el que reprochó la *mala fe* del DANE, por no haberseles garantizado el derecho a la participación en los encuentros preparatorios.

§71. Pese a los reparos, el DANE aseguró haber tenido en cuentas las distintas posturas, para así finalmente expedir la versión n.º 11, la cual fue remitida a los accionantes y a la comisión séptima del Espacio Nacional de Consulta Previa, mediante oficio del 28 de febrero de 2024. Documento que también fue publicado en la página web de la entidad.

§72. Visto lo anterior, en providencia del 7 de marzo de 2024, el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá dio por cumplida la Sentencia T-276-2022, en cuanto a sus numerales segundo, tercero y cuarto. De igual modo, cerró el incidente de desacato propuesto por la parte accionante. En lo que respecta a la orden 2ª, y luego de resumir las sesiones de trabajo que adelantó el DANE, concluyó que:

“De esta forma puede establecer el despacho que todas estas acciones efectuadas por el DANE, para adelantar mesas de trabajo y reuniones, en las que se contó con la asistencia de los accionantes, incluidos ILEX acción jurídica, Asociación de Economistas Negras – Mano Cambiada, Proceso de Comunidades Negras – PCN, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, CNOA), representante de la Procuraduría General de la Nación, representantes de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Interior; las instancias académicas (Universidad ICESI y la Corporación Dejusticia), representantes de los grupos focales (Fundación Arco Iris siglo XXI, comunidad raizal, San Andrés, Providencia y Santa Catalina Isla Pamela, Mujeres Negras del municipio de San Onofre – Sucre, entre otros), el representante del Fondo de Población Naciones Unidas – UNFPA, entre otros, verifican el cabal cumplimiento a la orden segunda de la sentencia de la Corte Constitucional, pues con las 10 versiones anteriores, se logró generar el “reporte consolidado”, siempre con participación activa de las comunidades y, atendiendo las observaciones dadas e incorporándolas en dichos documentos. Adicionalmente esa versión previa <<la N° 10>>, al documento final, fue socializada en forma virtual y presencial el pasado 26 de febrero de 2024 (pruebas obrantes en el archivo 74 del expediente digital del expediente ingresado a SAMAI), ante todos los accionantes y entidades

³⁶ Informe del DANE, del 9 de abril de 2024, suscrito por la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE, María Fernanda de la Ossa Archila.

³⁷ El 21 de diciembre de 2023, el 25 de enero, el 1 de febrero y el 8 de febrero de 2024.

involucradas en esta acción, como dan cuenta las citaciones efectuadas, a excepción de la Comisión Séptima del Espacio Nacional de Consulta Previa, quien pese a ser citado a la socialización no asistió.

Finalmente obtenido el “reporte consolidado” de que trata el auto de fecha 28 de noviembre de 2023 y, una vez realizada la socialización respectiva con fecha 26 de febrero de 2024, el DANE, expide la versión final que fue denominada “documento consolidado y sistemático de lecciones aprendidas sobre las oportunidades, desafíos y alternativas de los censos para la identificación de la población afrocolombiana” (archivo 74 del expediente digital ingresado a SAMAI), la que fue remitida a todos los actores y, publicada en la página web del DANE, cumpliendo con ello lo establecido en el numeral segundo de la sentencia de la Corte Constitucional y, las observaciones dadas por este Despacho Judicial en auto del 28 de noviembre de 2023. En virtud a ello, el despacho dará por cumplida esa orden”³⁸.

§73. La Sala Tercera reconoce los avances en el cumplimiento de la orden 2ª, pero difiere del dictamen que declaró su cierre. Es cierto que el DANE expresó su buena voluntad durante la etapa posfallo y se mostró dispuesto a dialogar con las organizaciones y demás participantes. Durante el evento de socialización, incluso, algunos representantes de la academia y de la sociedad civil resaltaron la buena disposición del DANE para construir un documento conjunto³⁹.

§74. Este proceso de diálogo entre las instituciones del Estado y la sociedad civil, con todo y sus falencias, ya es un logro para destacar. Precisamente, la Sentencia T-276 de 2022 buscó generar espacios participativos hacia un intercambio de saberes entre el conocimiento técnico del DANE y las experiencias y saberes de los grupos directamente afectados.

§75. Sin embargo, la Sala advierte que las fechas de las actividades no son consistentes con el mandato de la orden 2ª. En efecto, el evento de socialización, del 26 de febrero de 2024, ocurrió sin que se hubiera consolidado aún el informe de lecciones aprendidas. En su intervención, la parte accionante expresó que todavía se encontraba revisando la versión n.º 11 del documento⁴⁰. Por su parte, el DANE reconoció que el mismo día de la socialización recibieron observaciones adicionales de las organizaciones⁴¹. No se entiende entonces por qué se socializó un documento que aún no era definitivo.

§76. El Juzgado 21 Administrativo de Bogotá conceptuó que el informe de lecciones aprendidas se construyó “con participación activa de las comunidades

³⁸ Juzgado 21 Administrativo de Bogotá. Auto del 7 de marzo de 2024.

³⁹ Según las transcripciones del DANE, durante el evento de socialización del 26 de febrero de 2024, la representante de ILEX señaló que: “también debemos reconocer lo bueno y debemos reconocer que la institución se ha esforzado en escucharnos para llegar a este momento de este documento que será el segundo punto de esta intervención” y la representante de la universidad ICESI dijo que “en primera instancia celebramos la consolidación finalmente de este documento que cabe resaltar es la versión 10 que en definitiva ha sido el resultado de un largo proceso de debates y acuerdos”.

⁴⁰ Intervención de las organizaciones del 17 de mayo de 2024, p. 4.

⁴¹ Informe del DANE, del 9 de abril de 2024, suscrito por la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE, María Fernanda de la Ossa Archila, p. 24.

y, atendiendo las observaciones dadas”. Sin embargo, más allá de transcribir el reporte del DANE, el juzgado de instancia no desarrolló tal afirmación. Por el contrario, lo que se observa en el expediente es que las demás partes manifestaron su malestar frente a la metodología del DANE, al punto que las organizaciones propusieron un incidente de desacato y la Procuraduría General expresó, a finales del año 2023, “la ruptura de la confianza entre las partes, debido a los acontecimientos propiciados desde el sector institucional”, por lo que le propuso al DANE, el 18 de diciembre de 2023, liderar una reunión presencial para “recuperar el proceso fracturado”⁴².

§77. Resulta innegable que el espíritu participativo y reparador que inspiró la Sentencia T-276 de 2022 no se materializó por completo frente a la orden 2^a. Por el contrario, el diálogo se quebrantó desde varios meses atrás, lo que se tradujo en las inasistencias de algunos representantes, el escepticismo y el malestar ante los resultados, así como la proliferación de recursos judiciales. Por tanto, la Sala Tercera dejará sin efectos la declaratoria de cumplimiento de la orden 2^a que realizó el juez de instancia. El correcto acatamiento de esta orden constituye un requisito para la ejecución de las demás órdenes de la Sentencia T-276 de 2022, por lo que la Corte insistirá en su correcto cumplimiento.

§78. La Sala entiende que para la puesta en marcha de la orden 2^a no existe un manual de funciones previamente establecido en el DANE que determine cómo garantizar el proceso participativo; por lo que son comprensibles, hasta cierto punto, las dificultades que surgieron y que implicaron un aprendizaje sobre la marcha. Tampoco le corresponde al juez constitucional regular, hasta el mínimo detalle, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que debe cumplirse una orden judicial pues, en todo caso, es obligación de las partes involucradas ejecutar de *buena fe* las decisiones de tutela⁴³.

§79. De todos modos, como lo ha hecho la Corte en ocasiones anteriores, la Sala Tercera ofrecerá una serie de *pautas relevantes*⁴⁴ para lograr el acatamiento efectivo de esta orden y su correcta valoración por parte del juez de instancia. De los elementos remitidos, la Sala identifica que las principales dificultades surgieron en torno a dos asuntos ¿quiénes están llamados a participar? y ¿cómo debe darse tal participación?

§80. Frente a lo primero - ¿quiénes participan? - la Sala recuerda que la orden 2^a dispuso que, en la elaboración del informe, debían concurrir las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como las instancias

⁴² Intervención de la Procuradora delegada preventiva de control de gestión 4 para asuntos étnicos, Valentina Mahecha Varón, del 14 de junio de 2024, pp. 7-8.

⁴³ “Al respecto, se insiste: la aplicación de las sentencias de revisión de tutela de la Corte debe hacerse de buena fe, y dejando de lado lecturas e interpretaciones que se conviertan en barreras u obstáculos irrazonables para el goce efectivo de los derechos que, precisamente, la Corte decidió y resolvió proteger. Por supuesto, si en el cumplimiento de una orden impartida por la Sala Plena de la Corte Constitucional se restringe un derecho constitucional con limitaciones temporales o de cualquier tipo, que al decidir tutelar la Corte no impuso, se puede incurrir, ahí sí, en una violación al derecho fundamental tutelado. Esto debe ser verificado a través de las vías dispuestas en el ordenamiento para tal fin, como lo son, por ejemplo, el trámite de cumplimiento de la decisión o el incidente de desacato, según el caso”. Auto 086 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁴ Corte Constitucional. Auto 1135 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

académicas que hayan estudiado la invisibilización estadística de esta población; mientras que para el acto de socialización era preciso convocar a las principales organizaciones del movimiento afrocolombiano y representantes del Espacio Nacional de Consulta Previa.

§81. En este punto, el DANE explicó que, a partir de un listado de más 3.300 organizaciones afrocolombianas que fue compartido por el Ministerio del Interior, escogió de manera aleatoria a algunos representantes⁴⁵. La Sala encuentra razonable el grupo de organizaciones sociales y académicas que el DANE invitó a dialogar en la construcción conjunta del informe de lecciones aprendidas, y que no se limitó a los sujetos accionantes, sino que también incluyó agrupaciones de base e instancias académicas pertinentes⁴⁶.

§82. Ahora bien, la Sala toma nota del cuestionamiento de la Procuraduría General de la Nación, en el sentido de que no le correspondía al DANE definir los participantes, con el apoyo del Ministerio del Interior, y que la interacción con las comunidades negras debe darse únicamente a través del Espacio Nacional de Consulta Previa⁴⁷. Contrario a lo expuesto por la Procuraduría General, la Sala recuerda que la primera parte de la orden 2ª invitó, en general, a la participación de las comunidades afrocolombianas e instancias académicas, pero no mencionó expresamente al Espacio Nacional de Consulta Previa, como sí lo hizo al definir el evento de socialización. Además, la orden 2ª no era un mandato de consulta previa, por lo que era válido que el DANE definiera razonablemente los interlocutores, entre las miles de organizaciones sociales. Y como lo recuerdan los accionantes de este proceso de tutela, la importancia y las competencias del Espacio Nacional de Consulta Previa no deben llevar a invisibilizar otras instancias de organización barrial o comunitaria de la población afrocolombiana⁴⁸.

§83. El principio democrático y participativo que impulsó la Constitución Política de 1991 no se agota ni se limita al derecho fundamental a la consulta previa. Y esto es importante recordarlo para entender el segundo punto de discusión en este proceso, referente a ¿cómo debe darse la participación que previó la orden 2ª?

§84. La nueva Carta Política de 1991 impulsó el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de

⁴⁵ Así lo explicó el DANE durante la sesión de socialización del 4 de noviembre de 2023.

⁴⁶ De las distintas sesiones de trabajo, participaron, entre otros: ILEX acción jurídica, la Asociación Colombia de Economistas Negras Mano Cambiada, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas CNOA, la Corporación Agencia Afrocolombiana Hileros, el Proceso de Comunidades Negras, algunos grupos focales de base (Fundación Arcoíris Siglo XIX Buenaventura, Asociación de Mujeres Negras del Caribe ASOMURAFRO Fundación de Comunidades Negras Manos Unidas, Fundación MAO, Proceso de Comunidades Negras de San Onofre), las instancias académicas (Universidad Nacional de Colombia, Universidad ICESI, Universidad del Valle) y la Procuraduría General de la Nación. Datos contenidos en el Informe del DANE, del 9 de abril de 2024, suscrito por la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE, María Fernanda de la Ossa Archila.

⁴⁷ Procuradora delegada preventiva de control de gestión 4 para asuntos étnicos, Valentina Mahecha Varón. Intervención del 14 de junio de 2024, p. 9.

⁴⁸ Intervención de la parte accionante, del 18 de junio de 2024.

participación⁴⁹; especialmente para aquellos grupos marginalizados que, por lo general, carecen de instrumentos y espacios idóneos para promover sus propuestas y cultivar sus ideas en los distintos niveles comunitarios y políticos⁵⁰. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha abogado por el carácter expansivo del principio democrático, de modo que, su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauce a partir de la constante reivindicación de un mínimo de democracia que ha de ampliarse progresivamente hacia nuevos ámbitos de la vida en sociedad⁵¹.

§85. Bajo esta premisa, la Sentencia T-276 de 2022 alentó la *participación* general de las comunidades y de las instancias académicas en la construcción del informe de lecciones aprendidas. La participación prevista en la orden 2ª no equivale entonces al estándar de consulta previa.

§86. Ahora bien, aunque sería ideal llegar a un documento definitivo y unánime entre las partes, es innegable que pueden surgir distintas valoraciones sobre qué ocurrió con el Censo de 2018 y cuáles fueron las principales falencias que se tradujeron en una reducción significativa de la visibilización estadística de la población afrocolombiana. En últimas, de lo que se trata, cuando el consenso no sea posible, es de plasmar o tratar de incorporar las preocupaciones y críticas de las comunidades e instituciones intervinientes dentro del documento de lecciones aprendidas. El principio democrático que irradia el Estado implica la “previsión de espacios encaminados a garantizar que se considere la visión y los aportes de quienes se verán afectados por estas”⁵². Y así debe entenderse el alcance del nivel de participación contenido en la orden 2ª.

§87. Por otro lado, frente al carácter presencial o virtual de las sesiones de trabajo, la Sala comprende las dificultades de conectividad que afectan desproporcionadamente a la población afrocolombiana, por lo que siempre serán preferibles los diálogos en los que los interlocutores pueden participar efectivamente y sin barreras. Sin embargo, la Corte también entiende las limitaciones presupuestales del DANE, según el cual cada reunión presencial con el Espacio Nacional de Consulta Previa representaba un valor aproximado de 2.000 a 2.500 millones de pesos⁵³. Esta es una restricción que no se puede pasar por alto, más aún si tenemos presente que no bastaba con una sola reunión de trabajo para consolidar el informe de lecciones aprendidas.

§88. Es cierto que la presencialidad puede ser una condición necesaria para otros espacios de participación, como ocurre con el derecho fundamental a la consulta previa, pero -se reitera- la orden 2ª no dispuso una consulta previa. Y en atención al número de sesiones de trabajo y de personas y organizaciones convocadas por el DANE, así como las restricciones financieras que expuso la entidad, no es dable al juez constitucional en este caso exigir la presencialidad

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-643 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia SU-133 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵³ Informe del DANE, del 9 de abril de 2024, suscrito por la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE, María Fernanda de la Ossa Archila, p. 54.

en las sesiones de trabajo. Hay que recordar, en todo caso, que la virtualidad exige un mayor compromiso de parte del DANE para escuchar y atender de buena fe las observaciones de los participantes, con el fin de que la falta de presencialidad no se traduzca en una sensación de desconexión en el diálogo.

§89. Por último, frente al evento público de socialización que dispuso la parte final de la orden 2ª, una vez se haya consolidado el informe de lecciones aprendidas, sí resulta exigible la presencialidad o un evento mixto, de modo que el carácter público garantice a los interesados poder concurrir, sin que las dificultades de conectividad se conviertan en un obstáculo insuperable; y por supuesto, teniendo en cuenta también las limitaciones presupuestales del DANE. Como señaló la Sentencia T-276 de 2022, este espacio de socialización “permite avanzar en la reparación de las afectaciones a los derechos de las comunidades e individuos afrocolombianos, impulsando su reconocimiento como sujetos deliberantes y partícipes en las decisiones que los afectan”. De ahí su importancia y la necesidad de ser un espacio abierto y accesible para todos y todas las interesadas.

5.3. La orden 3ª (consulta previa sobre heterorreconocimiento) se interpretó y ejecutó de manera equivocada

§90. El numeral 3º de la Sentencia T-276 de 2022 dispuso que, una vez publicado el informe de lecciones aprendidas, el DANE evaluaría junto con los pueblos afrocolombianos, en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, la viabilidad, los riesgos y conveniencia de incluir en la próxima Encuesta de Calidad de Vida un piloto de heterorreconocimiento.

§91. En su contestación a la Corte⁵⁴, el DANE relata que, desde el 17 marzo de 2023, socializó con las organizaciones accionantes la propuesta inicial para la aplicación de la prueba de heterorreconocimiento étnico racial. Este documento fue objeto de varias reuniones con las organizaciones. Finalmente, entre el 18 de septiembre y el 18 de octubre de 2023 se llevó a cabo la prueba en campo, en cuatro ciudades capitales representativas para la población afrocolombiana, Cartagena, Cali, Barranquilla y Medellín.

§92. El 24 de octubre de 2023 el DANE lideró un encuentro virtual con las organizaciones accionantes, las universidades y los entes de control, con el fin de presentar los resultados de la orden 3ª. Posteriormente, los días 2 al 5 de noviembre del 2023, en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, expuso los principales hallazgos y la viabilidad de incluir mecanismos de heterorreconocimiento en los ejercicios estadísticos.

§93. A partir de lo expuesto, el DANE afirmó haber garantizado la participación de las organizaciones, las instancias académicas y los entes de control. Agregó que, en un oficio aparte, le informó a Ilex Acción Jurídica que no era viable la

⁵⁴ Informe del DANE, del 9 de abril de 2024, suscrito por la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE, María Fernanda de la Ossa Archila.

inclusión del criterio de heterorreconocimiento en las operaciones estadísticas a cargo del DANE.

§94. Por su parte, mediante Auto del 7 de marzo de 2024, el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá dio por cumplida la orden 3ª. Luego de resumir las actuaciones adelantadas por el DANE, el juzgado concluyó lo siguiente:

“Se observa entonces, que el procedimiento descrito que concluyó con el acta firmada el 5 de noviembre de 2023, da cumplimiento a la orden tercera de la sentencia de la Corte Constitucional, porque la entidad aplicó la prueba de heterorreconocimiento étnico racial, siempre efectuó el proceso de socialización respectiva con los accionantes a través de las distintas reuniones programadas, aceptó las propuestas realizadas, expuso el diseño del muestreo general para la aplicación de la prueba piloto ordenada por la Corte Constitucional, la que fue aplicada en algunas ciudades principales, para en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, exponer la viabilidad, riesgos y conveniencia de incluir en la próxima encuesta de calidad de vida dichos resultados; lo que arroja que no era viable incluir el criterio de heterorreconocimiento en las pruebas estadísticas del DANE y, de esto dan cuenta las pruebas aportadas al plenario”⁵⁵.

§95. La Sala Tercera no comparte este dictamen. Como se desprende de la Sentencia T-276 de 2022, la Corte no dispuso realizar un plan piloto de heterorreconocimiento, sino discutir la viabilidad de esta herramienta con los pueblos afrocolombianos mediante el proceso de consulta previa. Precisamente, la Corte explicó que la incorporación de criterios de *heterorreconocimiento* en la oferta estadística planteaba eventuales beneficios como también grandes retos en términos de derechos fundamentales, por lo que no le correspondía al juez constitucional tomar una decisión que impactara directamente sobre los derechos de la población afrocolombiana y sus aspiraciones más elementales a ser contados⁵⁶. Por ello, encomendó al DANE que, una vez consolidado el documento de lecciones aprendidas, trasladara ese debate al Espacio Nacional de Consulta Previa, y mediante el mecanismo de consulta previa, se acordara la posibilidad de iniciar un piloto de heterorreconocimiento en la próxima Encuesta de Calidad de Vida.

§96. Sin embargo, este mandato fue leído por el DANE como una instrucción para adelantar directamente el plan piloto de heterorreconocimiento. Tal interpretación supone un distanciamiento de la orden 3ª y una dificultad para declarar su cumplimiento en tanto que trastoca su alcance y finalidad. En lugar de una consulta previa, el DANE adelantó por cuenta propia una iniciativa estadística cuyos resultados luego socializó con la población interesada. Esto, a su vez, implicó el uso de recursos escasos para llevar a cabo una actuación que la Corte no había ordenado.

⁵⁵ Juzgado 21 Administrativo de Bogotá. Auto del 7 de marzo de 2024.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-276 de 2022, párr. 177.

§97. Adicionalmente, la ejecución de la orden 3ª dependía del cumplimiento de la orden 2ª, en la medida que el documento de lecciones aprendidas era el insumo principal para que el Espacio Nacional de Consulta Previa pudiera evaluar la necesidad de complementar los ejercicios censales de autorreconocimiento, con planes de heterorreconocimiento. De ahí que no se entiende por qué, si el documento de lecciones aprendidas recién se iba a socializar el 26 de febrero de 2024, el DANE ejecutó el plan piloto el 18 de septiembre de 2023, esto es, casi 5 meses antes de que estuviera consolidado el informe de lecciones aprendidas.

§98. El Juzgado 21 Administrativo de Bogotá se equivocó entonces al declarar el cumplimiento de la orden 3ª, aplicando un estándar de simple *socialización* y al aceptar, sin más, la conclusión del DANE sobre la inviabilidad del criterio de heterorreconocimiento en los ejercicios estadísticos.

§99. A diferencia de la orden 2ª, la orden 3ª sí encomendó expresamente al DANE adelantar un trámite de consulta previa, en el marco del Espacio Nacional de Consulta Previa, al ser una materia que impactaba directamente en los derechos de la población afrocolombiana. Es válido que el DANE haya convocado a participar a otras organizaciones de la sociedad civil⁵⁷, pero esas instancias, aunque valiosas, no reemplazan a “los representantes legítimos del pueblo o comunidad interesada”⁵⁸, los cuales, en este caso, corresponden al Espacio Nacional de Consulta Previa⁵⁹.

§100. El Acta de la reunión adelantada los días 2 al 5 de noviembre del 2023, confirma que no se surtió un proceso de consulta previa, sino apenas una socialización general sobre los avances en el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. Jornada en la que además se hizo evidente la inconformidad de los delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa, quienes reprocharon la presunta “mala fe” del DANE.

§101. Según consta en el acta, el 2 de noviembre ni siquiera se pudo iniciar con las actividades en tanto que los delegados de las comunidades se quejaron de la falta de información oportuna y completa de parte del DANE. El 3 de noviembre apenas se realizaron los saludos protocolarios y la instalación formal. El 4 de noviembre, el DANE contextualizó la Sentencia T-276 de 2022 y sus órdenes. Pero allí mismo, el asesor jurídico del DANE manifestó que la entidad no contaba con recursos para adelantar la consulta en esa anualidad dado que el presupuesto era limitado⁶⁰. Incluso, sostuvo que no era claro si la

⁵⁷ En los términos previstos por el Decreto 1372 de 2018, “por el cual se adiciona el Capítulo 4, al Título 1, de la Parte 5, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para regular el Espacio Nacional de Consulta Previa de las medidas legislativas y administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones”, o de las demás normas que lo modifiquen o complementen.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencias SU-097 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa y SU-011 de 2018. MM.PP. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁹ Sobre el surgimiento y consolidación de este espacio de representación para los pueblos afrocolombianos, ver Sentencia T-576 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁰ Ministerio del Interior. Acta IV de la sesión del Espacio Nacional de Consulta Previa del 2 al 5 de noviembre de 2023.

decisión de la Corte incluyó el mecanismo de consulta previa, por lo que propuso radicar una solicitud de aclaración. Idea que fue rápidamente descartada por los demás asistentes por lo extemporáneo que resultaría tal solicitud. Para los delegados de los pueblos afrocolombianos, esta jornada de socialización fue abiertamente insuficiente y contraria a la sentencia de la Corte:

“Los delegados y delegadas del ENCP resaltan que esta sesión ha sido el único espacio de interlocución entre el DANE y la instancia de representación Espacio Nacional de Consulta Previa en el marco del cumplimiento de la mencionada sentencia y fue solo en esta sesión que, por primera vez, el DANE dio a conocer algunos elementos generales de la plurimencionada sentencia y siendo los considerandos muy importantes para entender y conocer sobre el contenido de la sentencia, debido al poco tiempo no se pudo abordar en esta sesión. Y aunque hemos recibido una información muy general centrada en la orden 2ª de la Sentencia T-276 de 2022, los delegados y delegadas del ENCP reiteramos que se nos ha vulnerado el derecho fundamental de participación”⁶¹.

§102. El Juzgado 21 Administrativo de Bogotá no realizó ninguna valoración sobre lo ocurrido en estas jornadas pues se limitó a revisar que el acta en cuestión había sido firmada por los participantes; como si la constatación formal de la sesión fuera prueba suficiente del proceso de consulta previa que ordenó la Sentencia T-276 de 2022.

§103. Para la Sala Tercera, es claro que lo ocurrido esos días de noviembre de 2023 no fue el ejercicio de consulta previa pues ni siquiera así lo entendieron los funcionarios del DANE. A lo sumo, fue una audiencia para informar a los delegados y delegadas del Espacio Nacional de Consulta Previa sobre los avances en el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. Pero la jurisprudencia ha reiterado que dichos espacios de socialización no equivalen ni reemplazan el derecho fundamental a la consulta previa. Este último tiene por objetivo que, a través de la deliberación, se alcance un acuerdo “con las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre medidas que las afecten (esto es, normas, políticas, planes, programas, etc.)”⁶².

§104. En relación con la naturaleza y finalidad de la consulta previa, es preciso recordar que se trata de un derecho fundamental (i) cuyo objetivo es intentar lograr en forma genuina y por un diálogo intercultural el consentimiento con las comunidades indígenas y tribales sobre las medidas que las afecten; (ii) el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes; (iii) por medio de la consulta se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos; (iv) la consulta debe ser un proceso intercultural de diálogo en el que el Estado tome las medidas necesarias para reducir las desigualdades fácticas de poder que puedan tener los pueblos étnicos; (v) en este diálogo intercultural ni el pueblo tiene un derecho de veto ni el Estado un poder arbitrario de imposición de la

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Corte Constitucional. Sentencia SU-123 de 2018. MM.PP. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes (E).

medida prevista; (vi) la consulta debe ser flexible, es decir, adaptarse a las necesidades de cada asunto; (vii) la consulta debe ser informada, esto es dispensar a los pueblos indígenas y tribales la información suficiente para que ellos emitan su criterio; (viii) la consulta debe respetar la diversidad étnica y cultural lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para las partes⁶³.

§105. Estos lineamientos no se cumplieron. Ni siquiera hubo *consulta* y mucho menos fue *previa*; lo que hubo fue una socialización posterior para mostrar los avances en el proyecto piloto. Tampoco fue *informada* pues el insumo principal que contempló la Sentencia T-276 de 2022, -el documento de lecciones aprendidas- recién estaba en construcción y lógicamente no pudo ser estudiado por los delegados del Espacio Nacional de Consulta Previa, junto con los demás reportes relacionados con las estrategias de heterorreconocimiento.

§106. Por todo lo expuesto, no resulta admisible la conclusión a la que llegó el DANE sobre la inviabilidad de los planes de heterorreconocimiento, pues ese era precisamente el objeto de la consulta. Y si bien las comunidades étnicas no tienen un poder de veto, las autoridades del Estado tampoco pueden, sin más, imponer su postura sobre un asunto que impacta a los pueblos. Claro está que los resultados de la prueba en campo que adelantó el DANE en cuatro ciudades capitales será un insumo valioso que deberá ponerse en consideración del Espacio Nacional de Consulta Previa y de las demás organizaciones invitadas, junto con el informe de lecciones aprendidas que dispuso la orden 2ª y que -se reitera- debe estar concluido antes del inicio del mecanismo de consulta previa contemplado en la orden 3ª.

§107. Por último, el evento tampoco contó con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación. De hecho, en su intervención ante la Corte, la delegada del Ministerio Público reafirmó su inconformidad con el trámite adelantado y la conclusión a la que arribó el juez de instancia. En su criterio, la orden 4ª “no se realizó con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, ya que sin duda habríamos advertido la dificultad”⁶⁴.

5.4. La orden 4ª (exhorto) es un proceso que continuará en cabeza del DANE pero que no requiere más supervisión judicial

§108. El numeral 4º de la Sentencia T-276 de 2022 tuvo por objeto destacar e impulsar las iniciativas al interior del DANE que ofrecen la posibilidad de enriquecer la oferta estadística desde una perspectiva étnico-racial, especialmente a favor de las comunidades afrocolombianas. En tal medida, no se formuló en un lenguaje imperativo, sino a manera de un exhorto para impulsar una serie de actuaciones y políticas que ya estaban en curso⁶⁵.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Respuesta de la procuradora delegada preventiva de control de gestión 4 para asuntos étnicos, Valentina Mahecha Varón, del 05 de julio de 2024.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-276 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera, párr. 284.

§109. En su informe ante la Corte, el DANE ratificó su compromiso por medio de varios documentos de trabajo⁶⁶, actividades de sensibilización de los funcionarios⁶⁷ y actualización periódica de la oferta estadística. Además, la propia entidad reconoció que su compromiso con la perspectiva étnica “no se agota con el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022”, sino que “dada la importancia del tema para las futuras operaciones censales, es importante reiterar que se requiere continuar con el proceso de implementación y puesta en marcha de las lecciones aprendidas y demás instrumentos obtenidos en pro de la garantía de los derechos de las comunidades afrodescendientes”⁶⁸.

§110. En este punto, el DANE anunció otro tipo de medidas que incluyen, un convenio específico con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, así como un convenio para fortalecer los autocensos en articulación con el Ministerio del Interior, entre otros. Todas estas actividades fueron consolidadas en un informe enviado con copia a la Corte Constitucional y la Comisión Legal para la protección de los derechos de las comunidades negras o población afrocolombiana del Congreso de la República. Informe que se entiende actualizado a través de la respuesta del DANE a la Corte del 9 de abril de 2024.

§111. Por lo expuesto, la Sala Tercera coincide con la valoración del Juzgado 21 Administrativo de Bogotá, al declarar el cumplimiento de la orden 4ª contenida en la Sentencia T-276 de 2022, a partir de los documentos y actividades anunciadas por el DANE para continuar mejorando la oferta estadística de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquera.

§112. Por último, en su escrito, las organizaciones accionantes cuestionaron que la invitación del DANE al Congreso de la República se hubiera previsto, con motivo del Día de la Afrocolombianidad, el martes 21 de mayo de 2024 pues, en su parecer, el “el evento de socialización por parte del DANE debió realizarse en el marco de la sentencia T 276 de 2022”. La Corte entiende que este es un acto adicional y diferente a las órdenes previstas en el fallo, y por lo tanto no se opone a la declaratoria de cumplimiento de la orden 4ª.

6. Síntesis y decisiones a adoptar

§113. En esta ocasión, la Sala Tercera estudió una solicitud formulada por las organizaciones accionantes que impulsaron la Sentencia T-276 de 2022. Su inconformidad principal radica en la declaratoria de cumplimiento que hizo el Juzgado 21 de Administrativo de Bogotá frente a las órdenes 2ª (lecciones aprendidas), 3ª (consulta previa) y 4ª (exhorto) de la sentencia de la Corte.

⁶⁶ Entre los que se destacan, el Informe de acciones para el cumplimiento de la orden cuarta de la Sentencia T-276 de 2022, el documento de “Agenda Integral Étnico Racial del DANE: guía para el fortalecimiento de las estadísticas étnico-raciales en Colombia”, con fecha del 01 de diciembre de 2023; el documento denominado “plan de trabajo agenda integral étnico racial del DANE”, también de diciembre de 2023 y la Agenda Integral Étnico Racial del DANE: guía para el fortalecimiento de las estadísticas étnico – raciales en Colombia.

⁶⁷ Sensibilización interna y socialización de la Agenda Integral Étnico Racial del DANE, en las dependencias responsables al interior de la Entidad.

⁶⁸ Informe del DANE, del 9 de abril de 2024, suscrito por la jefe de la oficina asesora jurídica del DANE, María Fernanda de la Ossa Archila

§114. Luego de revisar los conceptos y las pruebas aportadas, la Sala Tercera puede concluir que las órdenes 2ª (lecciones aprendidas) y 3ª (consulta previa) no fueron debidamente ejecutadas y que la valoración del juez de instancia que declaró su cumplimiento no estuvo suficientemente acreditada, pese a los avances reportados por el DANE. Por otra parte, la declaratoria del cumplimiento frente a la orden 4ª (exhorto) fue razonable.

§115. Ahora bien, la diferencia con el dictamen del juez de instancia no justifica, por sí solo, que la Corte Constitucional asuma la competencia sobre el trámite el cumplimiento. Como ya se expuso, la regla general es que el seguimiento recae en los jueces de primera instancia y solo excepcionalmente la Corte interviene y mantiene su competencia para su verificación.

§116. En este caso, el juez de instancia demostró una actividad importante –que incluye apertura de incidente de desacato, instrucciones adicionales a la entidad demandada y la valoración de los avances– para propiciar el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022. Además, dicha autoridad judicial tiene la competencia, pero también el deber de continuar desplegando las actuaciones que resulten necesarias para lograr la efectividad de la sentencia de la Corte.

§117. Asimismo, la Sala Tercera constata que la entidad demandada no es una alta Corte sino el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, quien ha mostrado su disposición para cumplir la sentencia, lo que descarta la necesidad de impulsar el incidente de desacato en este punto. Ahora bien, la Sentencia T-276 de 2022 no supuso la declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional*, a partir del cual se hubieren proferido órdenes estructurales que requieran un permanente seguimiento. Por lo anterior, no puede concluirse que sea imperiosa o indispensable la intervención de la Corte Constitucional como única vía para alcanzar la materialización cierta del fallo, el cual ya presenta avances significativos, aunque no totales.

§118. No obstante lo anterior, es necesario insistir en que el juez de instancia deberá impulsar el cumplimiento de las órdenes 2ª (lecciones aprendidas) y 3ª (consulta previa) de la Sentencia T-276 de 2022, a partir del sentido del fallo inicial proferido por la Corte, así como las pautas desarrolladas en esta providencia –*supra* capítulos 5.2. y 5.3–. Para ello, deberá orientar el ejercicio de su función de seguimiento a la eficacia material e integral de las decisiones. En armonía con lo expuesto, el cumplimiento de las obligaciones debe efectuarse a la luz del principio del *efecto útil*, de tal forma que se realicen los máximos esfuerzos para darle a las órdenes judiciales su pleno sentido y así alcanzar los fines para los cuales fueron establecidas⁶⁹.

§119. De igual modo, se le recuerda al juez de instancia las potestades con que cuenta para modular las órdenes de tutela –*supra* capítulo 4–, sin que ello suponga alterar el sentido de la decisión, pero sí adoptar los ajustes que estime necesarios para garantizar la efectividad de las órdenes. De este modo, por

⁶⁹ Corte Constitucional. Auto 1135 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

ejemplo, podrá modular los plazos de ejecución que ya se encuentran vencidos, de manera razonable y atendiendo los avances que se han logrado hasta la fecha.

§120. Por último, y ante las eventuales dificultades o inconformidades que surjan en la etapa posfallo, se recuerda y se urge a las partes a actuar de *buena fe* para lograr el cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022 y con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación. Cuando las diferencias no puedan ser resueltas directamente por las partes, el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá podrá tomar las decisiones que estime necesarias, teniendo en consideración las pautas expuestas en esta providencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero. ABSTENERSE de asumir el cumplimiento respecto de la Sentencia T-276 de 2022 y la solicitud de reapertura de incidente de desacato, presentada por las organizaciones ILEX Acción Jurídica, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES), el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) y la Asociación Colombiana de Economistas Negras.

Segundo. DEJAR SIN EFECTOS la declaratoria de cumplimiento de las órdenes 2ª (lecciones aprendidas) y 3ª (consulta previa) de la Sentencia T-276 de 2022 que dispuso el Juzgado 21 Administrativo de Bogotá, mediante Auto del 7 de marzo de 2024. En su lugar, **ORDENAR** al Juzgado 21 Administrativo de Bogotá que reabra y continúe con el trámite de verificación del cumplimiento a las órdenes 2ª (lecciones aprendidas) y 3ª (consulta previa) de la Sentencia T-276 de 2022, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia T-276 de 2022.

Tercero. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** copia de esta providencia, y de los documentos allegados a partir de esta solicitud de cumplimiento, al Juzgado 21 Administrativo de Bogotá para que, en el ejercicio de su competencia, adopte las medidas necesarias en relación con el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-276 de 2022 y eventual reapertura del incidente de desacato.

Cuarto. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** copia de esta providencia, y de los documentos allegados a partir de esta solicitud de cumplimiento, a las organizaciones accionantes, al Espacio Nacional de Consulta Previa, a la procuradora delegada preventiva y de control de gestión para asuntos étnicos y al procurador 186 judicial I para asuntos administrativos de Quibdó, para lo de su competencia.

Quinto. Advertir que contra esta providencia no procede recurso alguno.

Comuníquese y cúmplase.



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **98313ec5f12c6a583c6cf859568fae3dbe2334667820d98d9c4d0482e4188fba**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>