



**Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del
Atlántico**

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla D.E.I.P., veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019).-

Radicado	08001333300620180035600
Medio de control o Acción	Incidente de Desacato.
Incidentantes:	Ronald José Valdés Padilla e Idalmy Mittola Terán.
Incidentada:	UNIDAD DE ATENCION y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS – UARIV.
Jueza	LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ.

1. ASUNTO:

Visto el informe secretarial que antecede se dispone este Despacho a resolver el mérito del incidente promovido por los señores Ronald José Valdés Padilla e Idalmy Mittola Terán contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.

2. ANTECEDENTES

- El 24 de enero de 2019¹ los accionantes presentaron dos actuaciones donde informaron al Juzgado sobre el presunto incumplimiento del fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018 en que venía incurriendo la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, demandando sobre dicha entidad, la aplicación de las medidas sancionatorias consagradas por el art.52 del Decreto 2591 de 1991.

- Frente a la anterior solicitud, con auto de 4 de febrero de 2019² el Despacho requirió al Representante Legal de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que cumpliera la providencia de 4 de diciembre de 2018 o explicara las razones que le habían impedido hacerlo. Adicionalmente, se le requirió para que señalara cuál era el funcionario encargado de dar cumplimiento al fallo indicando su nombre y número de cédula adjuntando los respectivos actos de nombramiento y posesión.

-La UARIV respondió al requerimiento del Juzgado a través de actuación remitida al expediente vía correo electrónico de 15 de marzo de 2019³, donde de manera concreta expuso que le era imposible iniciar acciones concretas para el cumplimiento de la sentencia

¹ Fls.1-2 y 26-28.

² Fl.79, reverso.

³ Fls.86-89 y 154-159.

o fijar un calendario específico, si no existe presupuesto asignado para ello. No obstante, nada dijo sobre la identidad del funcionario encargado de cumplir el fallo dentro del organigrama de funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas.

- Seguidamente, fue proferido el auto de 23 de abril de 2019⁴ a través del cual se dio apertura al trámite del incidente de desacato contra el Representante Legal de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, o quien hiciera sus veces, requiriéndose una vez más, información sobre la identidad del funcionario encargado de cumplir la sentencia.⁵

- Ante la apertura del incidente, la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas a través de su Jefe de la Oficina Jurídica⁶ se pronunció de su endilgado incumplimiento en actuación de 14 de mayo de 2019⁷, mas no, de la identidad del funcionario encargado de cumplir el fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018.

- Con memorial de 17 de mayo de 2019⁸ el accionante Ronald José Valdés Padilla insistió sobre la imposición de la sanción por desacato al fallo de tutela a la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, debido a que se arguye la imposibilidad del cumplimiento del fallo por falta de disponibilidad presupuestal ignorándose que el costo del proceso de consulta se determina en la etapa de pre consulta por disposición del Decreto 1372 de 2018.

- Con auto de 26 de junio de 2019⁹ el Despacho atendiendo los alcances del fallo de tutela, pero cuanto más la respuesta que la UARIV expuso haber adelantado los trámites necesarios para cumplir la providencia, se optó por vincular a las presentes diligencias, al Doctor Luis Fernando Bastidas Reyes en su calidad de Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

- En aquel auto de igual manera hubo requerimientos contra la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su Jefe de la Oficina Jurídica, para que aportara de las diligencias administrativas que, -antes del 26 de junio-, hubiese adelantado para el cumplimiento de la sentencia ante el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público e inclusive, ante los accionantes y se insistió ante el Jefe de la Oficina Jurídica, para que precisara el nombre e identidad del funcionario encargado de cumplir el fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018 dentro del organigrama de funciones de la entidad.

⁴ Fls.104-106.

⁵ Fls.107-115.

⁶ Doctor Vladimir Martín Ramos.

⁷ Fls.116-122 y 127-130.

⁸ Fls.132-135.

⁹ Fls.137-139.

- A través de escrito de 2 de julio de 2019¹⁰, remitido vía correo electrónico, el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, Doctor Luis Fernando Bastidas Reyes se pronunció sobre su vinculación al incidente, dando alcance a la información que le requirió el Despacho.

- En vista que la UARIV mantuvo su resistencia a proveer la información que le fuera requerida, fue dictada la providencia de 8 de julio de 2019¹¹ en el que fue requerido directamente el Director General de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, funcionario tal y como aconteció ante los tres (3) requerimientos anteriores, desatendió el llamado de la justicia en este particular aspecto.

2.1. Respuestas de la accionada frente a su obligación de cumplir el fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018.

Ante las indagaciones de este estrado judicial sobre el cumplimiento de la providencia en alusión, viene al caso recordar que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a lo largo de estas diligencias y específicamente ante éste Juzgado se le cuentan dos (2) intervenciones: en calendas **15 de marzo** y **14 de mayo de 2019**, como respuestas a los requerimientos que el Despacho le hiciera a través de proveídos de 4 de febrero de 2019 y 23 de abril de 2019, respectivamente, esto es, antes de abrirse el trámite del incidente y, con ocasión a la apertura del mismo, por medio de la última de las providencias citadas.

Se aclara, no se pierde de vista que en sede de impugnación del fallo de tutela, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el 19 de febrero de 2019¹² había presentado ante el Tribunal Administrativo del Atlántico una solicitud de aclaración de la sentencia de 30 de enero de 2019¹³; la cual fue resuelta a través de providencia de 25 de febrero de 2019¹⁴ por esa corporación.

2.1.1. Posición de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV.

Del informe de 15 de marzo de 2019 (87-89), se puede apreciar que la accionada tras recordar el trámite de la tutela en las dos instancias y de referirse a los parámetros consagrados por el artículo 2.5.1.4.5 del Decreto 1372 de 2018¹⁵, concluye lo siguiente:

¹⁰ Fls.148-153.

¹¹ Fl.161.

¹² Fls.96-99.

¹³ Fls.91-95.

¹⁴ Fls.100-102.

¹⁵ "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

- Que el inicio de la Consulta Previa de la Resolución No.04136 de 2018 con el Espacio Nacional de Consulta Previa, resulta un ejercicio altamente complejo que le hace imposible iniciar acciones concretas para el cumplimiento de la sentencia o fijar un calendario específico para ello.
- Que el agotar cada una de las etapas del proceso de Consulta Previa de la Resolución No.0436 de 2018 implica la destinación de un rubro presupuestal específico que permita garantizar la materialización de la orden judicial.
- Frente al apremio del cumplimiento del fallo, la accionada afirmó que, actualmente se encuentra verificando las gestiones de índole administrativas necesarias para lograr disponer el recurso presupuestal necesario y suficiente para lograr las labores propias del cumplimiento, como lo es, inicialmente, la convocatoria del Espacio Nacional de Consulta Previa.
- Finalmente sugirió al Despacho, instar la implementación de una mesa de trabajo o audiencia de seguimiento, donde estén convocados los accionantes y el Ministerio del Interior, con que el fin que se logre establecer una dinámica de trabajo armónica en tiempos razonables, que pueda avanzar en el cumplimiento de la sentencia de tutela; escenario del que se permita conocer las razones y necesidades de todas las partes e igualmente plantear soluciones que permitan garantizar los derechos de las comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras víctimas del conflicto.

Del informe de 15 de mayo de 2019 (Fls.116-122) la accionada se destacan los siguientes aspectos:

- Que quien está llamado a efectuar toda la estructura de acompañamiento para la realización del proceso de consulta previa, es el Ministerio del Interior, de conformidad con las funciones y competencias asignadas, además porque el mismo numeral cuarto de la resolutoria del fallo, le exhortó a esa entidad que efectuara el acompañamiento para la estructuración y realización del proceso de consulta previa.
- Que los procesos de consulta previa se deben realizar siguiendo una metodología establecida que contiene etapas, criterios, objetivos, funciones, competencias, operatividad y financiación, lo que presupone, que colocar en funcionamiento todos esos factores en un término de treinta (30) días, como lo fijó el fallo de tutela, sería imposible, máxime cuando la fecha de la sentencia de tutela fue posterior a las etapas de planeación y aprobación del

administrativas de carácter general, susceptibles de afectar directamente a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y se dictan otras disposiciones”.-

presupuesto para la entidad, así como la destinación del rubro presupuestal asignado a través del Ministerio de Hacienda, -que ya cuenta con una destinación específica-.

- El 12 de julio de 2019, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través de su Representante Judicial, aportó copia del Oficio de 20 de junio de 2019, con el que reiteró ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, la solicitud de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa de comunidades negras.

- Que por las razones aducidas, deprecia al Juez Constitucional se abstenga de emitir sanción por desacato, al tiempo que pide sea negado y se dé por terminado el trámite incidental en atención al informe de gestión y avance del cumplimiento demostrado al Despacho.

2.1.2. Posición de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior como vinculada.

Del informe rendido por la entidad vinculada el 2 de julio de 2019¹⁶, contentivo de las respuestas que frente a cada interrogante planteado por el Juzgado entregó en auto de 26 de junio de 2019, destacamos los siguientes aspectos:

- Que la competencia para el cumplimiento del fallo de tutela se encuentra condicionada a la solicitud de inicio de la consulta previa para la Resolución No.0436 de 2018, que ante sus dependencias, adelante la Dirección de Asuntos para las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras del Ministerio del Interior, organismo que no fue vinculado a la tutela, en virtud de la competencia que, respecto de las consultas previas de las medidas administrativas o legislativas de *carácter nacional*, le asiste conforme los términos del numeral 6º del artículo 14 del Decreto 2893 de 2011.

- Que corresponde al responsable de la medida administrativa la apropiación de los recursos necesarios para cubrir la logística de la respectiva consulta previa, y desde luego, solicitar el inicio de la misma ante la Dirección de Asuntos para las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras.

- Que aunque la orden contenida en la sentencia de 30 de enero de 2019 del Tribunal Administrativo del Atlántico, recae sobre la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, por exhortarlo en efectuar el acompañamiento a la estructuración y realización del proceso de consulta previa, sin que le asista esa competencia, su gestión para no desatender

¹⁶ FIs.148-153.

lo ordenado fue la de oficiar con destino de la Dirección de Asuntos para las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras también adscrito a dicha cartera, dándole conocer el contenido de la orden para que adoptara las medidas pertinentes en el ámbito de competencia.

- Concluye la vinculada que, no se le puede predicar incumplimiento, como quiera que no se le ordenó, sino, se le exhortó acompañar el proceso de consulta previa, como tampoco fue dispuesta ninguna orden a la Dirección de Asuntos para las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras, quien en últimas es quien tiene la competencia para coordinar el proceso.

Es del caso pronunciarse en el presente asunto, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES:

El Juez de tutela tiene a su alcance la figura del desacato para sancionar a quien omite las órdenes impartidas que amparan los derechos fundamentales de las personas que han reclamado su protección, porque estas resultarían inocuas si no existiese un instrumento para su cumplimiento¹⁷.

3.1. Jurisprudencia en torno al incidente de desacato.

La acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales, por ello, se han establecido a su vez medios coercitivos para lograr el cumplimiento del fallo. Es así como en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 se prevé que la persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en esa legislación, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, norma que también regla que dicha sanción se impondrá por el mismo juez que conoció de la acción de tutela, mediante trámite incidental y será consultada ante el superior.

Sobre esta figura, nuestra Honorable Corte Constitucional, principalmente en sentencia unificada SU 034/18, se ha pronunciado en lo que respecta a su objeto, al esgrimir:

“Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprimir al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta

¹⁷ Artículo 52, Decreto 2591 de 1991

hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados”.

De lo anterior es posible colegir que, la verdadera finalidad del trámite incidental no es, *per se*, la imposición de una sanción sino que es una de las formas de lograr el cumplimiento de la respectiva sentencia; de allí que deba entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), en tanto que permite la materialización de la decisión adoptada en sede de tutela, pues se torna menester la existencia de medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional dado que a la postre, sólo con el cumplimiento se logra eficazmente la protección de los derechos fundamentales.

Es posible concluir que es entonces presupuesto para el inicio del incidente que exista incumplimiento o tardanza por parte de la entidad accionada para acatar lo dispuesto en las disposiciones judiciales de tutela; ahora bien, a efectos de determinar la posible existencia de incumplimiento, en palabras de la Corte Constitucional, habrá de verificarse:

“(1) a quién estaba dirigida la orden; (2) cuál fue el término otorgado para ejecutarla; (3) y el alcance de la misma. Esto, con el objeto de concluir si el destinatario de la orden la cumplió de forma oportuna y completa (conducta esperada)”.

En lo tocante con la competencia para conocer del pluricitado incidente, la Alta Corporación indicó:

“[L]a Sala encuentra que el juez de primera instancia (singular o plural), que haya conocido el trámite de tutela, es en todo caso el competente para conocer del trámite incidencia por desacato. Esta interpretación tiene fundamento en los siguientes aspectos: (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) está en armonía con el principio de inmediatez del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en qué consiste el grado jurisdiccional de consulta.”

3.2. Fallo de tutela en desacato.

El 4 de diciembre de 2019 este estrado judicial profirió fallo de tutela, en cuya resolutive dispuso lo siguiente:

“(…)

SEGUNDO: TUTELAR el derecho fundamental a la consulta previa invocado por los señores RONALD JOSÉ VALDÉS PADILLA e IDALMY MINOTTA TERAN en su condición de Delegados ante el Espacio Nacional de Consulta Previa, ello de acuerdo con la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: ORDENAR a la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS suspender de la aplicación de la Resolución 04136 de agosto 27 de 2018, hasta tanto se verifique el agotamiento del procedimiento de consulta previa con la participación del Espacio Nacional de Consulta Previa, la cual deberá efectuarse en un periodo máximo de treinta (30) días hábiles y ajustarse a las once pautas fijadas en

la Sentencia T-129 del 2011, la cuales se relacionaron en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: EXHORTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR – DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA a efectuar el acompañamiento a la estructuración y realización del proceso de consulta previa ordenado en la presente providencia, en el marco de sus funciones y competencias.

QUINTO: ORDENAR a la UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS y al MINISTERIO DEL INTERIOR – DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA, vincular y garantizar la participación en el proceso de consulta previa ordenado en la presente providencia de las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras miembros de la Mesa Nacional de Víctimas y participantes de la Comisión Redactora de Resolución 04136 de agosto 27 de 2018.

(...)"

De lo expuesto, es clara la concurrencia de los supuestos establecidos por la Jurisprudencia Constitucional, para que se torne procedente la sanción por desacato, pues, el incumplimiento del sujeto pasivo de la orden judicial, dimana de un comportamiento negligente, al que poco o nada le importa justificar las razones de la omisión.

3.3. Caso concreto.

3.3.1. Ordenes contenidas en el fallo de tutela en desacato.

De la lectura detenida de la parte resolutive del fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018, se puede apreciar que son cuatro (4) las ordenes allí contenidas. Dos (2) de las órdenes fueron dirigidas para ser cumplidas por la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas y corresponden a las indicadas en los numerales tercero y quinto de la providencia.

Las otras dos recayeron sobre la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, pues se puede apreciar de la lectura de los numerales cuarto y quinto de la resolutive de la aludida sentencia.

En efecto, se le ordenó a la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas suspender de la aplicación de la Resolución 04136 de agosto 27 de 2018, -hasta tanto se verifique el agotamiento del procedimiento de consulta previa con la participación del Espacio Nacional de Consulta Previa-, la cual deberá efectuarse en un periodo máximo de treinta (30) días hábiles y ajustarse a las once pautas fijadas en la Sentencia T-129 del 2011, la cuales se relacionaron en la parte motiva de esta providencia.

De la misma manera se le ordenó a la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, vincular y garantizar la participación en el proceso de consulta previa, de las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, miembros de la Mesa Nacional de Víctimas y participantes de la Comisión Redactora de Resolución 04136 de

agosto 27 de 2018; orden que comparte en su cumplimiento con la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, a quien además, se le exhortó efectuar el acompañamiento en la estructuración y realización del proceso de consulta previa, en el marco de sus funciones y competencias.

No sobra precisar que las medidas de protección dispuestas por este Juzgado fueron confirmadas en sede de impugnación por el Tribunal Administrativo del Atlántico; cuerpo colegiado que modificó no la medida, sino, la razón por la cual debía adoptarse, esto es, *inaplicar por inconstitucional* la Resolución No.04136 de agosto 27 de 2018, hasta que se realice el procedimiento de Consulta Previa con la participación del Espacio Nacional de Consulta Previa.

3.3.2. Individualización de los funcionarios encargados de cumplir las órdenes contenidas en el fallo de tutela en desacato.

Aunque el fallo no fue específico en determinar que, serían los representantes legales de cada entidad, quienes estarían llamados a cumplir las órdenes contenidas en la resolutoria, en línea de principio, se sobreentiende que debían y deben serlo, los que ejerzan las respectivas representaciones legales.

En tal sentido, se tiene que mientras para la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, quien debe cumplir el fallo es el señor Ramón Alberto Rodríguez Andrade, -dada su calidad de Director y Representante Legal, posesionado desde el 4 de septiembre de 2018, según se pudo indagar en la página web de la entidad al verificar la hoja de vida del funcionario-, para el Ministerio del Interior, el encargado de darle alcance a lo dispuesto en la medida de protección constitucional corresponde al señor Luis Fernando Bastidas Reyes, en medida que este servidor público ostenta la calidad Director de Consulta Previa de dicha cartera ministerial en virtud de la Resolución No.1350 de 28 de agosto de 2018.

La cronología de las posesiones de cada funcionario nos hace inferir que, desde antes de ser proferida la sentencia de tutela el 4 de diciembre de 2018, Ramón Alberto Rodríguez Andrade por la UARIV y Luis Fernando Bastidas Reyes por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Interior, estuvieron enterados de su eventual compromiso en las resultas de la tutela y, desde luego, ya en firme el fallo, de la responsabilidad de su cumplimiento, claro está, dentro de sus correspondientes marcos de competencias institucionales y funcionales.

Dentro de este mismo contexto, especial comentario nos merece la conducta desplegada por la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, ya que el Despacho, antes de la apertura del incidente y, aún dentro de su curso, indagó con insistencia, pero sin obtener

respuesta alguna frente a ello, sobre la identidad del funcionario encargado de cumplir la sentencia, después de cuatros (4) requerimientos. Así se desprende de los autos de 4 de febrero de 2019, 23 de abril de 2019, 26 de junio de 2019 y de 8 de julio de 2019, todos relacionados dentro de la cronología de antecedentes del presente trámite.

La decisión del Juzgado no fue antojadiza, porque de manera alguna podía avalar una conducta dilatoria de los efectos del fallo de tutela. Los requerimientos que el Juzgado hizo en torno a la individualización de la persona encargada de cumplir el fallo tuvo su razón de ser, en la complejidad que tiene las etapas que rigen el proceso de consulta previa, de las que se pudo advertir una serie de entidades que interactúan de manera coordinada y armónica durante el devenir de ese procedimiento, entidades entre las que se encuentran: Espacio Nacional de Consulta Previa, la Mesa Nacional de Víctimas del Conflicto de la Comisión redactora de la Resolución No.0436 de 2016, todos, representantes de ese sector de la sociedad civil.

Se vislumbró entonces, la necesidad de contar con la suficiente certeza, que las ordenes dirigidas a la UARIV no comportaran la intervención de un funcionario que, diferente al Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas, tuviera asignada la responsabilidad de cumplir la providencia dentro de la estructura funcional de esa misma entidad o fuera de ella, decisión que no es más que el empoderamiento del deber que le asiste al Juez al tenor del numeral 5º del artículo 42 del Código General del Proceso¹⁸ y que resulta ser aplicable a cualquier procedimiento judicial en Colombia, cuando se propenda por determinar las personas que deben asumir las consecuencias de una decisión judicial.

Respecto de este particular aspecto, se quiere poner de relieve que el Jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV, en desapego de los deberes profesionales estimados por la Ley 1123 de 2007¹⁹, denotó resistencia o negativa en suministrarle al Juzgado la información que se le requirió en el propósito de individualizar al funcionario responsable del cumplimiento de la sentencia de tutela.

La conducta del representante judicial de la accionada conllevó, tanto a dilatar el incumplimiento de la medida de protección como al desgaste injustificado de la administración de justicia con unos requerimientos que, a la postre, al igual que el fallo que por éste trámite se pretende, quedaron sin ser acatados.

¹⁸ "Son deberes del juez: (...) 5. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir de fondo el asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia. (...)"

¹⁹ Código Disciplinario del Abogado que derogó parcialmente el Decreto 196 de 1971.

Este comportamiento, como se verá más adelante, cobrará la trascendencia de apoyar el sentido de lo que ha de resolverse en el puntual aspecto de la proporcionalidad de la sanción.

3.3.3. Término perentorio para cumplir las órdenes contenidas en el fallo de tutela en desacato.

En las dos instancias del trámite tutelar se le ordenó a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el agotamiento del procedimiento de Consulta Previa en el que tenía que vincular y garantizar la participación en el proceso de consulta previa, de las Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, miembros de la Mesa Nacional de Víctimas y participantes de la Comisión Redactora de Resolución 04136 de agosto 27 de 2018, estimándose para tal fin, *un plazo de treinta (30) días hábiles*, proceso de consulta previa que en la estructuración y realización del proceso dicho trámite, debía contar con el acompañamiento de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior dentro del marco de sus funciones y competencias.

El alcance del plazo de los treinta (30) días puede extraerse de las consideraciones que el Despacho expusiera en el fallo de 4 de diciembre de 2018, al referir que debía ajustarse a las pautas fijadas en la sentencia T-129 de 2011.

En la jurisprudencia en alusión, la Corte Constitucional señaló que todo tipo de acto, proyecto, obra, actividad o iniciativa legislativa o administrativa que implique afectación directa de la comunidades étnicas, deberá desde el inicio observar unas reglas, que -al tocar el aspecto plazo para concretar ese escenario de participación de la comunidad negra y afro descendiente-, indica:

“(...) (v) Es obligatorio que no se fije un término único para materializar el proceso de consulta previa y la búsqueda del consentimiento, sino que dicho término se adopte bajo una estrategia de enfoque diferencial conforme las particularidades del grupo étnico y sus costumbres, en especial, en la etapa de factibilidad o planificación del proyecto y no en el instante previo a la ejecución del mismo. (...)”

De este aparte de la jurisprudencia citada debe entenderse entonces, que los treinta (30) días hábiles a los que refiere la medida de protección contenida en el fallo de tutela, no es para que se concrete o materialice la consulta previa en sí misma, sino, para que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV, adelante las gestiones administrativas que sean de su resorte como responsable de la medida administrativa de carácter nacional (Resolución No 0436 de 2018).

Las gestiones a las que nos referimos comportan las siguientes actuaciones:

Presentar la solicitud de inicio de la Consulta Previa para la Resolución No.0436 de 2018 ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, para que se dé inicio a los pasos a los que refieren, el artículo 16 del Decreto 2893 de 2011 y la Directiva Presidencial No.10 de 2013, consistentes en la certificación de presencia de comunidades de dicha condición étnica, y la coordinación y preparación y la pre-consulta.

Se trata que, en los pasos que anteceden a la consulta previa, se garantice la participación de todas las entidades u organismos que representen los intereses de las comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras, pues no fue otro el propósito estimado por el fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018, donde se quiso abrir democráticamente el escenario en que tengan participación el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras y Afro descendientes.

Estimados los compromisos y condiciones para adelantar la Consulta Previa, la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, - debe presentar la solicitud de Consulta Previa ante la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para que se active el acompañamiento de este último organismo ministerial en la estructuración y realización del proceso.

3.3.4. Cumplimiento de la orden contenida en el fallo.

Del análisis de los hechos del incidente y de las respuestas que las accionadas entregaron al Despacho, pero ante todo, de la valoración de las pruebas adosadas al expediente, bien temprano se vislumbra que no es posible predicarle a la UARIV, haya incurrido en un incumplimiento de la sentencia de tutela de 4 de diciembre de 2018.

Así como no puede ser indiferente al Juzgado que los procesos de consulta previa presuponen el seguimiento de una metodología que se cumple por etapas, tampoco lo puede ser que, inicialmente, esas etapas comportan una serie de pasos preparatorios, que como se puede vislumbrar del Decreto 2893 de 2011, son, los que llevarán más adelante, a materializar esa convocatoria.

En el presente caso, los pasos que preparan el terreno de la consulta previa, solo habría de tener inicio, hasta cuando la UARIV como responsable de la medida administrativa ínsita en la Resolución No.0436 de agosto 27 de 2018 hiciese la presentación de la solicitud de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior.

Al revisarse el expediente se pudo establecer que aquella primera actuación bajo la responsabilidad de la UARIV, se llevó a cabo -cuando apremiada por la apertura del incidente del desacato-, el 14 de mayo de 2019, fecha en que la incidentada presentó la solicitud de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, tal y como lo da cuenta la documentación en la que se observa que la Directora Técnica de Asuntos Étnicos²⁰ ofició a la entidad que tiene competencia para iniciar el proceso.²¹

Posteriormente, a través de informe de 12 de julio de 2019 y ante la inminente decisión del incidente, la accionada aportó al expediente copia del Oficio de 20 de junio de 2019, de donde se pudo verificar que reiteró ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, la solicitud de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa de comunidades negras.²²

Se puede destacar de igual manera que, después de tres (3) requerimientos, la accionada en el informe de 12 de julio de 2019, por fin, indicó el nombre de la funcionaria responsable de dar cumplimiento del fallo de tutela, al señalar a la señora *Luz Patricia Correal Madrigal*, quien funge actualmente como Directora de Asuntos Étnicos de la UARIV, con quien ha de encaminarse, en lo sucesivo, todas las actuaciones de esta Judicatura, tendientes a hacer cumplir la referida medida de protección constitucional.

Hasta el momento no existe ningún pronunciamiento de la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior sobre las peticiones de fechas 14 de mayo y 20 de junio de 2019 de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa de comunidades negras.

Traduce lo anterior que, mientras la incidentada probó haber adelantado la gestión que se encuentra bajo su responsabilidad con el fin de cumplir con el fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018, a su turno, el Ministerio del Interior no ha dado respuesta a las peticiones elevadas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ya que su dependencia encargada de responderlas, ha guardado silencio al respecto, -al menos, dada la ausencia en el expediente de contestación en ese sentido, forzados a esa conclusión hemos arribado.

Aunque, para el Despacho resulte claro que la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, al no haber sido

²⁰ Luz Patricia Correa Madrigal.

²¹ FIs.123-125.

²² FIs.168-183.

vinculada dentro del trámite de la tutela, no podría extenderse los efectos del fallo de 4 de diciembre de 2018, consideramos que no por ello, persista una imposibilidad judicial en requerirla para que, a partir del cumplimiento de sus competencias legales e institucionales estimadas por el Decreto 2893 de 2011 y demás directivas presidenciales, haga viable y no genere talanquera para que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realice la consulta que le fue ordenada.

Se trata de propugnar que la UARIV pueda llevar a buen puerto, todas las gestiones administrativas que demande, el materializar la pretendida consulta previa, con la colaboración armónica de todas las instituciones del Estado que tengan injerencia directa o indirecta en ese fin. (art.113 Constitución Nacional).

No se olvide que la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras al igual que la Dirección de Consulta Previa, corresponden a entidades adscritas al Ministerio del Interior, organismo a quien, en el fallo de tutela, se le exhortó efectuar el acompañamiento a la estructuración y realización del proceso de consulta previa *dentro del marco de sus funciones y competencias.*

Luego, pese a la no vinculación de una de sus entidades adscritas, no hay duda que la exhortación extendida en el fallo de tutela al Ministerio del Interior, conlleva a que la figure la obligación legal y constitucional de dar respuesta a las solicitudes que la UARIV le presentó en calendas 14 de mayo y 20 de junio de 2019, toda vez que, esa obligación no es ajena al marco de sus funciones y competencias.

A partir del día hábil siguiente al 14 de mayo del cursante hasta la presente, han transcurrido dos (2) meses y cinco (5) días, desde que la Directora Técnica de Asuntos Étnicos de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentó la solicitud de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa de comunidades negras ante la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras, tiempo que sumado al que había pasado desde que el fallo fue notificado hasta el 14 de mayo de 2019, se aprecia desbordado en demasía el plazo de los treinta (30) días hábiles, estimados como oportunidad para cumplir la sentencia.

En resumen, se pudo demostrar que la accionada hizo la petición ante Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior, también se pudo establecer que, por la no contestación de la esta última entidad, resulta imposible exigirle a la UARIV, gestiones distintas a las referidas, pues como se pudo apreciar, dependen o se encuentran condicionadas a la respuesta que reciba, frente a la petición de programación del Espacio Nacional de Consulta Previa de comunidades negras,

incluso en aspecto tan trascendentes como lo relativo a los costos que habrá de generar tal procedimiento.

Así las cosas, el Despacho declarará no probado el incidente, sin perjuicio de insistir en el cumplimiento del fallo de tutela, requiriendo al Ministerio del Interior, para que a través de la dependencia competente (Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras), de manera urgente, entregue respuesta a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sobre su petición de 14 de mayo de 2019, reiterada el 20 de junio del hogaoño.

4. Previsiones para hacer cumplir el fallo.

En lo sucesivo la verificación del cumplimiento del fallo vinculará la vigilancia que la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, dentro de sus correspondientes ámbitos de competencias, realicen.

Para lo cual, se ordenará que la accionada envíe copia de todas las actuaciones que en el sucesivo lleve a cabo para concretar la consulta previa, con destino de aquellas entidades, para que puedan establecerse las responsabilidades que por acción u omisión les figure en lo disciplinario, tanto al Director de la UARIV como a sus colaboradores, así también, Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior; pero ante todo, esta medida se adopta en defensa de los intereses y derechos fundamentales de la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Para tener por acreditado el cumplimiento de la sentencia de 4 de diciembre de 2018, el Despacho tendrá en cuenta los conceptos que del seguimiento institucional haga el Ministerio Público.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado,

RESUELVE:

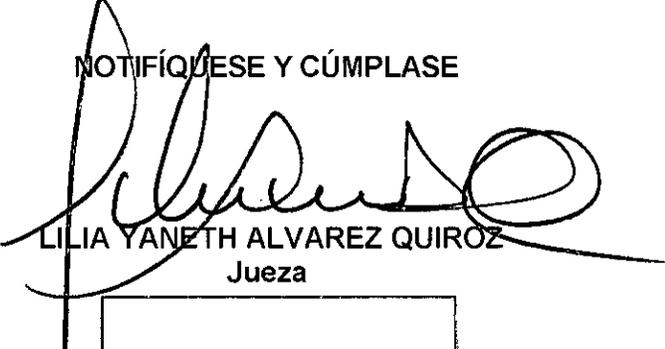
PRIMERO: Declarar no probado el incidente de desacato del fallo de tutela proferido por este Juzgado el 4 de diciembre de 2018, contra el señor RAMON ALBERTO RODRIGUEZ ANDRADE, en su calidad de Director General de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – AURIV-, por las razones de precedencia.

SEGUNDO: REQUERIR a la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras Afrocolombianas Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, para que dentro del ámbito de sus funciones y competencias legales e institucionales, adelante las gestiones administrativas necesarias que le correspondan y que hagan posible que la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – AURIV, pueda cumplir con el fallo de tutela de 4 de diciembre de 2018.

CUARTO: Comunicar la presente decisión a las partes intervinientes en el trámite.

QUINTO: Comunicar esta decisión al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo, para lo de sus respectivas competencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LILIA YANETH ALVAREZ QUIROZ
Jueza

NOTIFICACION POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE
NOTIFICA POR ESTADO ELECTRONICO
N°35 DE HOY 23 DE JULIO A LAS 08:00
A.M


GERMAN BUSTOS GONZALEZ
SECRETARIO

SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO
CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL
CPACA

P/JFMP