

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

**Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004
Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva**

AUTO

Referencia: Solicitud de información sobre las medidas adoptadas para atender a las comunidades indígenas Embera Katío (Chocó) y Embera Chamí (Risaralda) que se encuentran desplazadas en la ciudad de Bogotá, en el marco de lo dispuesto por la sentencia T-025 de 2004 y en especial en el auto 004 de 2009.

**Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

Bogotá, D.C., noviembre nueve (9) de dos mil doce (2012).

El suscrito Magistrado Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591 de 1991, y

CONSIDERANDO

1. Que la Corte Constitucional es competente para conocer de la cabal ejecución de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, con el fin de verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 que consagra: “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”
2. Que esta Corporación ha proferido, además de la sentencia T-025 de 2004, numerosos autos de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional; de manera específica, ha emitido el auto 004 de 2009, sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.
3. Que esta Corte evidenció en el auto mencionado la grave afectación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, luego de advertir la situación de riesgo de exterminio que recaía sobre ellos, tanto cultural como físicamente, en razón del desplazamiento, la muerte natural o violenta de sus

miembros y la dispersión de los mismos. Así las cosas, ordenó la adopción de medidas de protección a los derechos de las personas y pueblos indígenas víctimas del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional, resaltando que los indígenas son uno de los grupos poblacionales más frágiles y excluidos dentro de los grupos vulnerables, por lo cual son merecedores de protección constitucional reforzada.

Los grupos indígenas colombianos están particularmente indefensos y expuestos al conflicto armado y sus consecuencias, particularmente el desplazamiento. Deben soportar los peligros inherentes a la confrontación sobre la base de situaciones estructurales preexistentes de pobreza extrema y abandono institucional, que operan como factores catalizadores de las profundas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos que ha representado para ellos la penetración del conflicto armado en sus territorios.¹

4. Que de manera concreta, este Tribunal Constitucional se refirió en el anexo del auto reseñado, a aquellos pueblos indígenas con mayor riesgo de afectación de sus derechos individuales y colectivos a causa del conflicto armado y el desplazamiento; entre ellos las comunidades Embera Katío y Embera Chamí de los departamentos de Chocó y Risaralda, indicando lo siguiente:

Uno de los problemas más severos que ha generado el conflicto armado para el pueblo Embera-Katío ha sido el de las restricciones a la movilidad y circulación de personas, alimentos, medicamentos e insumos básicos, derivados de las estrategias de control territorial de los grupos armados que operan en la zona, y también de la Fuerza Pública. En efecto, se han presentado varios casos de confinamiento de comunidades causado por retenes de los grupos armados y prohibiciones de transporte por determinadas zonas.//Pero el principal problema derivado de estas restricciones ha sido la crisis alimentaria y de salud que se deriva de no poder acceder a alimentos, víveres, medicamentos y combustible, ya que no se permite su transporte. De particular gravedad para la Corte resultan las denuncias sobre controles y restricciones alimentarias por parte de las Fuerzas Armadas en contra de las familias indígenas, (...)//Las diversas comunidades que integran el pueblo Embera-Katío han sido afectadas en forma severa, reiterada y masiva por el desplazamiento forzado, que les ha golpeado en numerosas oportunidades a lo largo de la última década. Más aún, no se ha informado sobre actuaciones de las autoridades tendientes a prevenir la ocurrencia de nuevos desplazamientos, ni a proveer a las víctimas con la atención diferencial que requieren.

Acerca de la situación del pueblo indígena Embera Chamí manifestó:

Los Embera-Chamí se ubican en los departamentos de Risaralda, Quindío y Caldas. Por las sutiles diferencias que existen entre la situación acreditada ante la Corte en los tres departamentos, se procederá a describir en cada uno de ellos la afectación de la etnia Embera-Chamí por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.//Los Embera-Chamí de Risaralda son más de 22.000 personas (...). Se han declarado en crisis humanitaria como pueblo. Han sido afectados por el conflicto armado porque en su territorio están presentes todos los actores armados. El conflicto armado ha causado muertes, desapariciones, desplazados y amenazas, en particular muertes de líderes. (...)Refieren también una alta mortalidad infantil por desnutrición y deshidratación, por falta de acceso a atención oportuna, falta de afiliación, ausencia de brigadas de salud en el territorio y carencia de programas de etnosalud. Sufren también enfermedades como paludismo y leishmaniasis, pero han sido afectados particularmente por la desnutrición infantil.//La situación de los Embera-Chamí en Caldas no es menos grave. (...) Hay presencia de los actores armados en el territorio y violencia que conllevan temor de las comunidades. Denuncian que, en 2003, helicópteros de

¹ Página 5 del auto 004 de 2009.

las Fuerzas Armadas bombardearon la comunidad de Iberia en el resguardo Cañamomo-Lomapieta, alegando un ataque a grupos subversivos.(...)/Los Embera-Chamí han sufrido una alta aculturación y están en medio de un proceso de recuperación étnica, el cual ha sido alterado por el conflicto armado por la desestabilización, el desarraigo y el debilitamiento de identidad que causa.

5. Al constatar que la respuesta del Estado colombiano a la situación de los pueblos indígenas había sido meramente formal, y que la política pública no evidenciaba consecuencias prácticas en la defensa de los derechos fundamentales de la población indígena, en este auto 004 de 2009, esta Corporación concluyó entonces, que el Estado había incumplido sus deberes constitucionales, en forma grave y, por tanto ordenó al Gobierno Nacional el diseño e implementación de: (i) un *programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas* afectados por el desplazamiento, y de (ii) *planes de salvaguarda étnica* ante el conflicto y el desplazamiento, para cada uno de los pueblos identificados en el auto. Solicitó a la Fiscalía General de la Nación (iii) *adoptar las determinaciones encaminadas a evitar la impunidad* de las conductas delictivas de las cuales han sido víctimas los miembros de los pueblos indígenas. Y así mismo, (iv) solicitó a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, que dentro de la órbita de sus competencias *adopten las medidas a que hubiera lugar* y se remitiera información sobre las mismas. Además, (v) se comunicó la providencia a las Oficinas de los Altos Comisionados de las Naciones Unidas para los Refugiados y los Derechos Humanos, al Comité Internacional de la Cruz Roja y al Consejo Noruego para Refugiados, para que *adopten las medidas que estimen pertinentes*.

6. Que con el propósito de constatar la situación de la población indígena Embera desplazada en Bogotá, esta Corte, el 1ero de diciembre de 2011 emitió un auto de pruebas con el fin de que las autoridades estatales del nivel nacional y del distrito capital dieran a conocer la respuesta estatal dada a la problemática de estas comunidades. En ese sentido, se ordenó (i) la práctica de una inspección judicial a los albergues donde se reubicó a las comunidades indígenas Embera Katío y Embera Chamí desplazadas en Bogotá, operados por la Cruz Roja Colombiana –Seccional Cundinamarca y Bogotá- y la organización Nuevo Nacimiento; (ii) se decretó la recepción de declaraciones de los gobernadores de los departamentos de Chocó, Risaralda, Caldas, Quindío y de la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. (E); (iii) se citó a los Ministros de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Interior, Defensa Nacional, al director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonas y al director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que en el ámbito de sus competencias, respondieran algunos interrogantes relacionados con la política pública de atención a esta población; (iv) y se solicitó a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería de Bogotá, la presentación de informes y soportes técnicos relacionados con este caso en particular.

7. Posteriormente, en el mes de julio de 2012, se conoció a través de los diferentes medios de comunicación sobre el acuerdo realizado entre la Unidad

Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,² la Alcaldía Mayor de Bogotá y los líderes de las comunidades Embera desplazadas - a raíz de la toma de las oficinas de la Unidad-, sobre la realización del retorno de estas comunidades a sus zonas de origen, el cual tendría lugar, en teoría, el 25 de noviembre para los Embera Katíos y el 10 de diciembre de 2012 para los Embera Chamí.³ Ahora bien, las condiciones indignas que enfrenta esta población indígena desplazada en Bogotá, y en otras zonas del país, indicarían que el deseo de retornar, más que obedecer a una decisión libre e informada, atiende a una circunstancia de desesperanza y desespero frente a la tragedia humanitaria que enfrentan.

8. A continuación, a la Corte Constitucional fue allegado un informe realizado por el Equipo Humanitario local de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y ACNUR, tras una misión de seguimiento al Alto Andagueda, llevada a cabo en dos visitas, en los meses de marzo y agosto del año en curso; y con el fin de verificar la situación actual de riesgo en esta zona del departamento del Chocó. En tal informe, se señalan las condiciones de crisis humanitaria que fueron evidenciadas, y que imposibilitarían, en principio, el retorno de la comunidad indígena Embera Katío, en estricto cumplimiento de los requisitos mínimos que fueron establecidos por esta Corporación en el sentido de que los retornos y reubicaciones son procedentes desde el punto de vista constitucional siempre y cuando sean voluntarios, dignos y seguros. Se indica en este documento que:

En el 2012 la Unidad de Víctimas lidera la discusión sobre el retorno de los Embera que se encuentran en Bogotá y Pereira al Alto Andagueda en el departamento del Chocó. En el mes de julio se reportan nuevos desplazamientos masivos del pueblo indígena Embera, como resultado de nuevos enfrentamientos entre el Ejército y las FARC. Según cifras oficiales, un total de 117 familias se desplazan hacia Aguasal y a la cabecera municipal del Pueblo Rico en el departamento de Risaralda.//La situación de riesgo en el Alto Andagueda sigue siendo crítica. El nivel de aislamiento, la hostilidad del terreno y la fuerte presencia de grupos armados afecta la respuesta estatal y reduce las posibilidades de la población de mantener sus esquemas de protección, la seguridad alimentaria se ha visto afectada desde hace más de 6 años y de manera intermitente lo que no ha permitido que los niveles de productividad y, en consecuencia, de nutrición de la población, sean medianamente adecuados y sostenibles(...)//En el Alto Andagueda se siguen presentando situaciones que ponen en riesgo la permanencia de la población civil, las cuales han sido objeto de denuncia de organizaciones como la Pastoral Indígena y la Asorewa que enfatiza en el alto riesgo de estigmatización y señalamiento hacia los habitantes; los continuos combates en cercanías a las comunidades, restricciones a la movilidad, presencia de MAP/MUSE; que se presentan en la zona, evidencian una inestabilidad que no permite a cabalidad el cumplimiento de las garantías de no repetición y del principio de seguridad para el retorno de la población víctima de desplazamiento forzado; y que a pesar de contar con medidas de especial protección por parte de la Corte Constitucional en el auto 004 de 2009, no se ha logrado avanzar en la mitigación de los riesgos de exterminio físico y cultural de este Pueblo.

² En calidad de garante del cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se realice o promueva un retorno de población indígena desplazada, según el Decreto Ley 4633, art. 99 y ss.

³ Aún ante la realización de este tipo de acuerdos, cabe recordar que el retorno sólo se puede realizar si se garantiza el cumplimiento estricto de las condiciones constitucionales para tal efecto: voluntariedad, dignidad y seguridad. Si a pesar de no cumplirse dichos requisitos, las autoridades nacionales y territoriales insisten en la realización del retorno, se hacen responsables por los hechos y riesgos que pueda sufrir la población durante el proceso, que se extiende desde el momento mismo de llegada a sus lugares de origen hasta que se haya conseguido su estabilización, como quiera que bajo esas condiciones se entenderá que, así el hecho concreto que dañe a la población retornada sea atribuible a un tercero, las autoridades nacionales y territoriales se hacen responsables como generadoras del riesgo, tal como lo ha reconocido el Consejo de Estado.

9. Que de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 288, y la Jurisprudencia de esta Corte, y como bien fue manifestado en el auto 383 de 2010; la distribución y articulación de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales se efectúa a partir de unos principios básicos,⁴ entre los que se encuentra el *principio de subsidiariedad*, el cual exige que los niveles territoriales que más abarcan competencias asuman o apoyen, según el caso, de manera idónea y eficaz, las competencias y funciones de los demás niveles, cuando a partir de criterios objetivos estos carezcan de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente. A este respecto, la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades precisando:

Conforme a su jurisprudencia, el principio de subsidiariedad, como valor constitucional, según el cual cuando una entidad territorial no pueda cumplir con sus funciones constitucionales plenamente, le abre paso a la intervención del legislador para que éste adopte una posición de ayuda y de reemplazo potencial de las competencias constitucionales del ente de nivel inferior en la jerarquía territorial (...) Así las cosas, significa entonces lo anterior, en criterio de la Corte, que de acuerdo con el aludido principio constitucional (subsidiariedad), la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles, pues es claro, que el concepto de autonomía implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, por lo que el legislador, dentro de su libertad de configuración, puede definir y articular los intereses nacionales y regionales, y, a través de esta forma, intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate claro está, de materias cuya competencia sea exclusiva de las entidades territoriales.⁵

10. Que es de conocimiento público la difícil situación administrativa por la que atraviesa el departamento del Chocó, que se manifiesta entre otros aspectos, en la suspensión del Gobernador y la intervención del Gobierno Nacional en materia de educación⁶ y de salud.⁷ Tales componentes son de vital importancia en la consecución de la garantía de los derechos constitucionales de los ciudadanos que habitan esa zona, y de manera especial de las personas y familias Embera Katío que han sido desplazadas por el conflicto armado interno y que desean retornar a su territorio.

11. Que con el fin de verificar la situación actual de las familias Embera Katío y Embera Chamí desplazadas en Bogotá y los avances, retrocesos o estancamientos en la atención de sus necesidades y del cumplimiento de las órdenes dadas en el auto 004 de 2009, resulta necesario que las autoridades competentes informen a esta Corte sobre (i) las medidas efectivamente adoptadas o ha adoptar, de cara a la protección de sus derechos fundamentales; (ii) con énfasis en posibles planes de retorno y reubicación con la observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y (iii) el proceso de acercamiento y concertación, si ha existido, con las autoridades ancestrales propias de cada comunidad para que dichos planes sean implementados.

⁴ Principios de coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

⁵ Sentencia C-1187 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

⁶ Con la Resolución 1794 de 2009 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se intervino, por primera vez, al sector educación del departamento del Chocó. Por medio de la Resolución 1893 de julio 5 de 2012, del anterior Ministerio, se decidió intervenir por un año más al departamento.

⁷ Mediante la Resolución 860 de 2009 de la Súper Intendencia Nacional de Salud, se ordenó la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios y la intervención forzosa administrativa de la EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO SALUD CHOCÓ.

12. En el caso puntual de la población indígena Embera Katío originaria del departamento del Chocó, la Corte pedirá información tendiente a indagar (i) si la situación de crisis descrita en el informe del Equipo Humanitario local de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y ACNUR, citado en el párrafo siete, ya fue superada y a través de qué mecanismos, pues en caso de adelantarse un plan de retorno no debe perderse de vista que la seguridad es un presupuesto necesario para que el mismo sea exitoso, al igual que la voluntariedad y la dignidad; y (ii) en este último supuesto, cómo se garantizará la capacidad institucional y presupuestal del departamento del Chocó para asumir el retorno de estas familias, con el acompañamiento necesario, que redunde en la sostenibilidad del proceso como tal, dada su crisis administrativa, en aplicación del principio de subsidiariedad referido en el auto 383 de 2010, que prevé la debida coordinación entre las entidades del nivel central y departamental competentes.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004,

RESUELVE

PRIMERO.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Integración Social, presentar un informe conjunto con todas las entidades del nivel nacional y territorial competentes - Ministerios del Interior, Defensa Nacional, Salud y Protección Social, y Educación Nacional; Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas; Programa de Acción Integral contra las minas antipersonal; Gobernaciones del Chocó, Risaralda, Caldas y Quindío- acerca de (i) las medidas efectivamente adoptadas o ha adoptar para atender las necesidades de las comunidades Embera Katío (Chocó) y Embera Chamí (Risaralda) desplazadas en Bogotá; (ii) así como los avances, retrocesos o estancamientos en la implementación de las mismas; (iii) posibles planes de retorno y reubicación con la observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad; (iv) proceso de acercamiento y concertación, si se ha adelantado, con las autoridades ancestrales propias de cada comunidad y (v) el cumplimiento de las órdenes dadas en el auto 004 de 2009.

SEGUNDO.- SOLICITAR, a través de la Secretaría General de esta Corporación, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Integración Social, en el caso puntual de la población indígena Embera Katío, originaria del departamento del Chocó, desplazada en Bogotá, informen (i) si la situación de crisis descrita en el documento del Equipo Humanitario local de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y ACNUR ya fue superada y a través de qué mecanismos; (ii) en caso de adelantarse un plan de retorno, cómo se verificaron los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad y (iii) cómo se garantizará la capacidad institucional y presupuestal del departamento del Chocó para asumir el retorno de estas familias, con el

acompañamiento necesario, que redunde en la sostenibilidad del proceso como tal, dada su crisis administrativa, en aplicación del principio de subsidiariedad referido en el auto 383 de 2010, que prevé la debida coordinación entre las entidades del nivel central y departamental competentes.

La información deberá allegarse dentro del término perentorio de cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente auto.

Comuníquese y cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Presidente Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025/04

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

