

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004

AUTO No. 012 DE 2018

Referencia: Solicitudes elevadas por las autoridades del Pueblo Awá UNIPA, en relación con el cumplimiento de los Autos 004 de 2009 y 174 de 2011.

Magistrada Ponente:
Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 del 2004, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, adopta la presente providencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional

1. La Corte Constitucional, en Sentencia **T-025 de 2004**, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado, al constatar la vulneración masiva, sistemática y grave de los derechos fundamentales de la población desplazada en el país, producto no sólo de las causas asociadas a la violencia generalizada, sino también debido a la precaria capacidad institucional del Estado colombiano para atender a dicha población, y a la insuficiencia de los recursos asignados para este propósito.

2. Posteriormente, considerando que de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 “*el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza*”, esta Corporación resolvió conservar la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Para estos efectos, adicionalmente, decidió conformar una Sala Especial de Seguimiento, en

RI 041 febrero HOC

tanto órgano especializado de la Sala Plena para monitorear los avances y los rezagos presentados por las Autoridades responsables en la superación del ECI declarado en el 2004¹.

Decisiones adoptadas por la Corte Constitucional para la protección de los derechos fundamentales del Pueblo Indígena Awá

3. En **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional señaló que no habían sido “*reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos*”. En tal virtud, mediante **Auto 218 de 2006** esta Corporación resaltó la necesidad de diseñar e implementar una perspectiva diferencial integral y transversal a toda la política pública de prevención, protección y atención a la población desplazada, que reconozca que este fenómeno afecta de forma distinta y agravada a la población afrodescendiente e indígena desplazada o en riesgo de estarlo, especialmente al considerar que se tratan de sujetos de especial protección constitucional.

4. De acuerdo con lo anterior, la Corte evidenció la grave afectación de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, luego de advertir la gravísima situación de riesgo que comprometía su pervivencia física y cultural, en razón del desplazamiento. En consecuencia, mediante **auto 004 de 2009**, este alto Tribunal, consciente de que los pueblos indígenas son uno de los grupos más vulnerables frente a dicha problemática, y que, en tal virtud, son merecedores de protección constitucional reforzada, ordenó la 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, así como (iii) la adopción de determinaciones encaminadas a evitar la impunidad de las conductas delictivas de las cuales han sido víctimas los pueblos indígenas, entre otras.

5. Posteriormente, al hacer un diagnóstico del cumplimiento de la anterior providencia, en distintas oportunidades esta Corte constató que varios de los pueblos indígenas identificados en el **Auto 004 de 2009** continuaban siendo víctimas de un sin número de violaciones a sus derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual había agravado el confinamiento y/o desplazamiento que padecían, dejándolos expuestos a una inminente desaparición, agravada por la falta de atención por parte de las autoridades. Uno de estos pueblos Awá ubicado en los departamentos de Nariño y Putumayo.

6. En tal sentido, a través del **Auto 174 de 2011** la Corte ordenó la adopción de medidas cautelares urgentes para proteger al pueblo indígena Awá. Luego de advertir que éste continuaba padeciendo una grave crisis humanitaria producto de diferentes problemáticas, entre ellas, la presencia de cultivos ilícitos y de actores armados pertenecientes a grupos ilegales, junto con las condiciones de extrema pobreza, la ausencia de inversión social y en infraestructura por parte de las

¹ Acta de Sala Plena No. 19 del 1° de abril de 2009.

autoridades, y la expansión de fronteras agrícolas con cultivos de uso lícito e ilícito, por citar algunas.

7. Ahora bien, de manera reciente, esta Sala Especial de Seguimiento realizó una nueva evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del ECI en el marco del seguimiento a las órdenes dictadas para la protección de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento forzado o en riesgo de estarlo. En concreto, mediante **Auto 266 de 2017**, se constató un *nivel bajo* en el cumplimiento por parte del Gobierno Nacional²; la persistencia de riesgos y afectaciones a los derechos a la autonomía, identidad cultural y los derechos territoriales, así como fallas en el componente de registro y caracterización de los pueblos indígenas; encontró que dicha situación obedecía a la presencia de *bloqueos institucionales* y *prácticas inconstitucionales* y; en consecuencia, evidenció que Estado de Cosas Inconstitucional respecto de los derechos de los pueblos indígenas persiste, razón por la cual dictó nuevas órdenes para superar dicha situación. Este auto, no obstante, fue notificado al Gobierno Nacional el pasado 7 de diciembre del año en curso³.

8. Finalmente, como resultado de diferentes reportes de los organismos de control del Estado, el Gobierno Nacional, los Entes Territoriales, la población civil y organismos internacionales⁴, y como resultado de la visita realizada entre el 2 y el 10 de octubre del año en curso, esta Sala Especial conoció la situación de crisis humanitaria y riesgo permanente que se vive en esta región Pacífica Nariñense respecto al desplazamiento forzado, a la violencia generalizada y a sus factores asociados. En tal virtud, mediante **Auto 620 de 2017**, la Corte Constitucional adoptó medidas de carácter urgente para salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas Awá y Eperara-Siapidaara que habitan esta región.

Solicitudes elevadas por las autoridades del pueblo Awá ubicado en los departamentos de Nariño y Putumayo

9. Recientemente, la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas Awá – Organización Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), mediante documentos del 31 de julio de 2017, así como la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI) y Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá de Putumayo (ACIPAP) en escrito del 30 de noviembre del año en curso, expusieron a la Corte Constitucional la situación humanitaria que actualmente afronta el pueblo indígena Awá ubicado en los departamentos de Nariño y Putumayo.

10. Puntualmente, explicaron las diferentes situaciones que han desencadenado, en concepto de las autoridades étnicas, múltiples vulneraciones a los Derechos Humanos de este pueblo, tales como: presencia de grupos armados y delincuenciales en sus territorios; afectaciones por el accionar de la Fuerza

² De acuerdo con los parámetros y criterios definidos en el Auto 373 de 2016.

³ El Auto 266 de 2017 se comunicó a la Unidad para las Víctimas mediante oficio A2711 del 7 de diciembre de 2017. Igualmente, se notificó al Ministerio del Interior con oficio A2719 del 7 de diciembre de 2017.

⁴ Cfr. Pie de página 34 del Auto 620 de 2017.

Pública, especialmente por presuntos incumplimientos de las normas internacionales relacionadas con el principio de distinción; accidentes con Minas Antipersonal (MAP); asesinatos de sus miembros como consecuencia del conflicto armado, en especial de sus líderes y autoridades; atentados contra la vida, integridad y seguridad de sus integrantes; amenazas y extorsiones; restricciones a la movilidad de sus comunidades; desplazamientos individuales y colectivos, entre otras afectaciones.

11. De igual manera, informaron a esta Sala Especial acerca de las diferentes acciones que se han adelantado en el marco de lo dispuesto en los **Autos 004 de 2009 y 174 de 2011**. Al efecto, precisaron que *“han realizado 9 encuentros con diferentes entidades del gobierno nacional, departamental y municipal para avanzar con la concertación del plan de salvaguarda y el Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia; sin embargo, después de más de siete años en este proceso, aún no se ha logrado terminar la primera fase de concertación de los lineamientos políticos”*⁵. Entre otras, señalan como principal causa de esta situación, el que los funcionarios que asisten a las reuniones con las autoridades, no tienen poder de decisión o son contratistas, quienes, en todo caso, no tienen continuidad en los procesos.

12. Como consecuencia de lo anterior, solicitaron a la Corte Constitucional adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento por parte del Gobierno Nacional a las órdenes dictadas en los **Autos 004 de 2009 y 174 de 2011** y garantizar los derechos individuales y colectivos del pueblo Awá, así como abrir un incidente de desacato en contra de las autoridades concernidas en el **Auto 174 de 2011**, por presunto incumplimiento de lo allí dispuesto. Sumado a ello, requirieron a esta Corporación exhortar al *“Ministerio Público con el fin de que se haga seguimiento al incumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades gubernamentales y se tomen las medidas disciplinarias correspondientes”*⁶.

II. CONSIDERACIONES

13. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido pacífica al afirmar que el cumplimiento efectivo de las órdenes del juez, hacen parte del núcleo esencial del derecho a la justicia, pues de esta manera se busca restablecer los derechos lesionados⁷. Efectivamente, para la Corte Constitucional el cumplimiento de las decisiones judiciales ha sido tutelado *“bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada”*⁸.

⁵ Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas Awá – Organización Unidad Indígena del Pueblo Awá UNIPA. SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO DEL FALLO DE TUTELA T/025 DE 2004 e INCIDENTE DE DESACATO. (31 de julio de 2017). Pág. 2.

⁶ Ídem. Pág. 20.

⁷ Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08, C-367 de 2014, entre otras.

⁸ Sentencia C-367 de 2014.

14. De igual forma, en torno al cumplimiento de las providencias judiciales, la Corte ha sido enfática en precisar que esta, es una obligación de todos y cada uno de los servidores públicos, máxime cuando una decisión se profiere para proteger los derechos fundamentales⁹. Además, resulta importante señalar que la obligación de acatar las órdenes de los jueces constitucionales se cualifica frente a un estado de cosas inconstitucional, puesto que de dicho cumplimiento trae consigo la protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como lo es la población desplazada¹⁰.

15. Por el contrario, el incumplimiento de este deber, constituye una conducta de suma gravedad, teniendo en cuenta que compromete no sólo el eficiente acceso a la administración de justicia, sino además la prevalencia de un orden constitucional mucho más justo, pues “(i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia”¹¹.

16. En este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, el incumplimiento de las órdenes dictadas durante el proceso de seguimiento a un fallo de tutela, es una conducta que genera consecuencias jurídicas para aquel que omite su acatamiento. Por ejemplo, en materia penal la persona podría incurrir en conductas tipificadas de prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente). Además de sanciones disciplinarias fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 34 y 50 de la Ley 734 de 2002)¹².

17. Asimismo, esta Corporación ha señalado que el juez de tutela cuenta con poderes específicos para hacer cumplir sus fallos. Algunas de estas facultades se encuentran descritas en el Decreto 2591 de 1991, contenidas en su capítulo I, sobre “*Disposiciones generales y procedimiento*”; y, otras, relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el capítulo V, sobre “*Sanciones*”.

14.1. En relación con las primeras, por ejemplo, el citado decreto en su artículo 27 establece “*las reglas relativas al cumplimiento del fallo, a saber: (i) la autoridad o persona responsable del agravio debe cumplir el fallo sin demora; (ii) si no lo hiciere en las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se debe dirigir al superior responsable y requerirlo para que lo haga cumplir y abra un proceso disciplinario contra quien no lo cumplió; (iii) si transcurren otras cuarenta y ocho horas, el juez ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas*

⁹ Ver sentencias: T-329 de 1994. MP. José Gregorio Hernández y T-832 de 2008. MP. Mauricio Gonzáles Cuervo.

¹⁰ Auto 460 de 2016.

¹¹ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

¹² Igualmente, en sentencia C-367 de 2014, la Corte Constitucional precisó que “*ante la circunstancia objetiva de que una orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela se incumpla, el Decreto 2591 de 1991 prevé dos tipos de reglas: unas, relativas a la protección del derecho tutelado y al cumplimiento del fallo, contenidas en su Capítulo I, sobre ‘Disposiciones generales y procedimiento’; y, otras, relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el Capítulo V, sobre ‘Sanciones’*”, las cuales, que deberán ser aplicadas, en cada caso, por el juez constitucional.

*para el cabal cumplimiento del mismo'; (iv) el juez 'podrá sancionar por desacato al responsable y a su superior hasta que se cumpla la sentencia', sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario; (v) mientras el fallo se cumple, valga decir, mientras 'esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza' el juez mantendrá su competencia"*¹³.

14.2. En torno a las sanciones, el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 señala que incumplir una orden judicial en el marco de las acciones de tutela, puede hacer incurrir a la persona responsable de ello en una sanción de *"arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales"*, salvo que se haya previsto una sanción distinta y sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan. Esta sanción se impondrá por el juez autor de la orden mediante trámite incidental.

15. De lo anterior se desprende que el juez debe centrar su atención en el cumplimiento de sus órdenes, de cara al goce efectivo de los derechos que ha tutelado. Para esto, entre otros, cuenta con dos mecanismos: el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato.

16. Al efecto, de manera reciente, la Corte Constitucional en Sentencia T-226 de 2016 reiteró tres aspectos que diferencian uno y otro mecanismo en los siguientes términos:

"El primero de ellos [es decir, el trámite de cumplimiento] tiene que ver con el hecho de que el primero sea obligatorio, dado el compromiso que, tras proferir un fallo estimatorio, adquiere el juez constitucional respecto del pronto y pleno cumplimiento de su decisión. El desacato, en cambio, es incidental, lo que supone que el juez deba acudir a él subsidiariamente, cuando, en los términos de la situación específica de que se trate, las medidas adoptadas en ejercicio de la verificación del cumplimiento no hayan sido suficientes para hacer cumplir la orden de protección de los derechos fundamentales.

La segunda diferencia remite a la naturaleza de la responsabilidad exigida en uno y otro escenario. Respecto del cumplimiento, la responsabilidad es objetiva. La responsabilidad exigida para imponer una sanción por desacato es subjetiva, lo cual implica demostrar la negligencia de la autoridad o del particular concernido, esto es, que entre su comportamiento y el incumplimiento del fallo existe un nexo causal sustentado en la culpa o en el dolo¹⁴.

La Corte ha establecido, en tercer lugar, que ambas figuras se diferencian en función de la persona que está a cargo de impulsarlas, pues, mientras el desacato se inicia a petición del interesado, el cumplimiento debe iniciarse de oficio, o cuando el interesado o el Ministerio Público lo soliciten. Sin

¹³ Sentencia C-367 de 2014.

¹⁴ Cfr. Sentencia T-171 de 2009: *"En este orden de ideas, siempre será necesario demostrar que el incumplimiento de la orden fue producto de la existencia de responsabilidad subjetiva por parte del accionado, es decir, debe haber negligencia comprobada de la persona para el incumplimiento del fallo, quedando eliminada la presunción de la responsabilidad por el sólo hecho del incumplimiento. En este punto cabe recordar que, la mera adecuación de la conducta del accionado con base en la simple y elemental relación de causalidad material conlleva a la utilización del concepto de responsabilidad objetiva, la cual está prohibida por la Constitución y la Ley en materia sancionatoria. Esto quiere decir que entre el comportamiento del demandado y el resultado siempre debe mediar un nexo causal sustentado en la culpa o el dolo"*.

embargo, lo advertido en ese sentido debe leerse en el contexto de los mandatos constitucionales que comprometen al juez con la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales”¹⁵.

17. Ahora bien, tal y como lo ha manifestado este tribunal: “no en todos los casos la verificación de un incumplimiento supone necesariamente la imposición de una sanción por desacato”¹⁶. Sobre este aspecto la Corte en Sentencia T-1113 de 2005, manifestó lo siguiente: “En algunos casos excepcionales, la conducta de incumplir no obedece a la voluntad caprichosa de la persona, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva, de tal suerte que, en estos eventos, para la satisfacción material del derecho involucrado es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada”.

18. Así las cosas, antes de abrir un incidente de desacato, el juez de tutela tiene el deber de evaluar la realidad de un eventual incumplimiento y de valorar, de manera autónoma y amplia, si para hacer cumplir el fallo de tutela son suficientes y eficaces las demás atribuciones que le confiere el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 como se ha señalado anteriormente. Sin perjuicio de dicha evaluación, el juez debe asumir la responsabilidad de hacer cumplir el fallo, valga decir, de ejercer su competencia mientras esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

19. Como se señaló anteriormente, bajo estos parámetros y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala Especial de Seguimiento mediante **Auto 266 de 2017** realizó de manera reciente un análisis de las acciones y medidas implementadas por el Gobierno Nacional para la protección de los pueblos indígenas desplazados o en riesgo de estarlo, dentro de los cuales se encuentra el pueblo Awá. En esta providencia, además, se recogieron diferentes problemáticas, riesgos y afectaciones señaladas en las citadas solicitudes y se dictaron diferentes órdenes para atenderlas superarlas.

20. Sumado a ello, debido a la crisis humanitaria que actualmente afrontan las comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes que se encuentran en el Pacífico Nariñense, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, medidas de carácter urgente para salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas Awá y Eperara-Siapidaara que habitan esta región.

21. Como consecuencia de lo expuesto hasta el momento, es claro que la Sala Especial de Seguimiento continúa evaluando la respuesta estatal en relación con la protección y atención del pueblo Awá con la finalidad de asegurar el goce efectivo de sus derechos; razón por la cual, actualmente no resulta procedente la

¹⁵ Sentencia T-226 de 2016. Énfasis de la Sala.

¹⁶ Sentencia T-1113 de 2005.

apertura de un incidente de desacato en contra de las autoridades ordenadas en el **Auto 174 de 2011**.

22. Sin perjuicio de lo anterior, considerando que la Corte Constitucional continúa adelantando el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas tanto en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus **Autos 004 de 2009, 174 de 2011, 266 y 620 de 2017**, la información remitida por las autoridades del pueblo Awá, citada en el fundamento jurídico de este auto, será tomada en cuenta por esta Sala Especial y será objeto en su debido momento, de las correspondientes decisiones por parte de esta Corporación.

En consecuencia, la suscrita Magistrada,

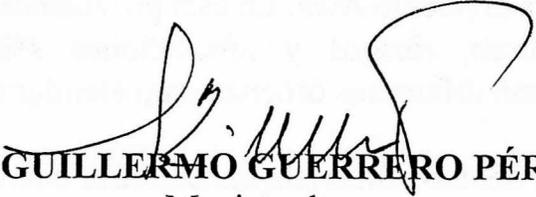
RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR por improcedente las solicitudes elevadas por la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), el Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (CAMAWARI) y la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá de Putumayo (ACIPAP), de acuerdo con lo expuesto en la presente providencia.

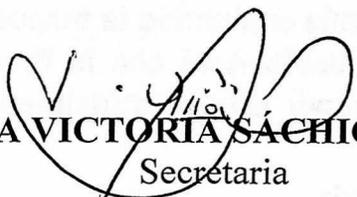
SEGUNDO.- NOTIFICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los peticionarios lo resuelto en esta providencia.

Cúmplase,


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada Presidente
Sala Especial Seguimiento Sentencia T-025 de 2004


LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado


DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada


MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria