

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004
Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva

AUTO No. 095 DE 2017

Referencia: Seguimiento al cumplimiento de la sentencia SU-254 de 2013, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

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, profiere el presente auto a partir de las siguientes,

I. ANTECEDENTES

A. Competencia

1. Esta Sala Especial de Seguimiento es competente para proferir el presente auto, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”, la jurisprudencia constitucional y lo resuelto por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia SU-254 de 2013¹.

B. Declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado

2. Mediante la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional 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

¹ Al respecto, en la sentencia SU-254 de 2013 la Corte dispuso: “**DÉCIMO SÉPTIMO.- DETERMINAR** que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el cual estipula que “*el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*”, la competencia para el seguimiento del cumplimiento de esta sentencia estará a cargo de esta Corporación, que para tales efectos y tratándose de un tema de desplazamiento forzado, designará a la Sala Especial de Seguimiento en materia de desplazamiento forzado.”

capacidad institucional del Estado colombiano para atender a dicha población y la insuficiencia de los recursos asignados para este propósito.

3. Dada la importancia de la efectividad de la protección de los derechos de la población desplazada y la magnitud del proceso de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, la Sala Plena de esta Corporación creó una Sala Especial de Seguimiento, la cual ha mantenido y mantendrá su competencia para tal efecto hasta la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

4. En tal sentido, esta Sala Especial continúa evaluando el estado actual de las principales problemáticas que afronta la población desplazada en el país, así como los avances, obstáculos y retrocesos que han surgido en la reformulación, ajuste e implementación de cada uno de los componentes de la política pública en materia de atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado – dentro de los cuales se encuentra la indemnización administrativa–, con el fin de adoptar medidas correctivas y eficaces para avanzar de manera acelerada en la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado y en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia.

C. Sentencia SU-254 de 2013

5. Mediante sentencia SU-254 de 2013, la Corte Constitucional decidió tutelar los derechos fundamentales a la verdad y a la justicia en conexidad con la reparación integral, de diferentes víctimas de desplazamiento forzado cuyo derecho a una indemnización justa e inmediata había sido trastocado como consecuencia del silencio o rechazo ante sus solicitudes de indemnización administrativa por parte de la entonces Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social –Acción Social–. En virtud de lo anterior, dictó una serie de medidas de carácter estructural para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

6. En la misma medida, y con la finalidad de salvaguardar la supremacía de la Constitución y los derechos de la población desplazada que, sin ser parte de los fallos revisados por la Corte, se encuentra en situaciones análogas –tanto fáctica como jurídicamente– a las que dieron lugar a la sentencia SU-254 de 2013, este Tribunal Constitucional resolvió otorgar efectos *inter comunis* a la misma².

² Sobre los efectos *inter comunis*, la Corte Constitucional precisó que: “de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta Corporación puede modular los efectos de sus sentencias en materia de tutela otorgando efectos “*inter comunis*” a las mismas, con el fin de optar por la alternativa que mejor proteja los derechos constitucionales y garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este sentido, esta Sala ha establecido que los efectos *inter comunis* se adoptan con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad. A este respecto, la Corte ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido esta Corporación que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre

7. Sumado a ello, y en virtud del principio de colaboración armónica de los poderes (art. 113 C.N.), la Corte Constitucional instó a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República, a contribuir en el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la referida sentencia³.

II. SOLICITUDES DE APERTURA DE DESACATOS

8. En el marco de lo anterior, diferentes ciudadanos, algunos de ellos obrando por intermedio de su apoderado judicial, solicitaron a esta Corporación abrir un incidente de desacato en contra de los Directores Generales del Departamento para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas, por presunto incumplimiento a las órdenes dictadas en sentencia SU-254 de 2013.

9. La Corte Constitucional, a examinar estos documentos, encontró las siguientes situaciones⁴:

9.1. El accionante solicitó apertura del incidente de desacato por presunto incumplimiento, dado que la Unidad para las Víctimas no ha hecho el pago efectivo de la indemnización administrativa. En su mayoría, alegaron no haber sido priorizados por dicha entidad, a pesar de contar con los requisitos exigidos por aquella.

9.2. Igualmente se han identificado algunos incidentes de desacato, en los cuales de manera semejante a la anterior, la aludida entidad no ha realizado el desembolso de la indemnización, pero de manera adicional alegaron no haber sido incluidos bajo los efectos *inter comunis*.

9.3. El actor –beneficiario directo de las órdenes puntuales de la sentencia–, interpone incidente de desacato por cuanto aún no ha recibido el pago efectivo decretado en el citado fallo.

que (i) estas personas se encuentren en condiciones comunes, similares o análogas a las de quienes sí hicieron uso de ella y (ii) cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.” Sentencia SU-254 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas, igualmente pueden ser consultadas las sentencias SU-1023 de 2001; T-203 de 2002, T-451, T-843, SU-913 de 2009 y SU-446 de 2011, entre otras.

³ La orden vigésima de la sentencia SU-254 de 2013 dispuso: “**VIGÉSIMO.- SOLICITAR** a los organismos de control, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República, que contribuyan a realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, en relación con la indemnización administrativa y la garantía de las diferentes medidas de reparación integral a la población desplazada, y envíen para tales efectos informes consolidados y periódicos a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre la evaluación de dicho seguimiento”.

⁴ Considerando la cantidad de los escritos elevados a la Sala Especial de Seguimiento, la necesidad de dar la mayor claridad posible a la presente providencia y facilitar la labor de notificación de la Secretaría General de la Corte Constitucional, los incidentes se relacionarán en un documento anexo, el cual hace parte integral de la presente providencia.

Dicho documento anexo, además, tendrá carácter reservado por contener información personal de los solicitantes.

III. CONSIDERACIONES

10. 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 lesionados⁵. 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”⁶.

11. 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 fundamentales⁷. 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 desplazada⁸.

12. 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”⁹.

13. 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)¹⁰.

⁵ Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08, C-367 de 2014, entre otras.

⁶ Sentencia C-367 de 2014.

⁷ Ver sentencias: T-329 de 1994. MP. José Gregorio Hernández y T-832 de 2008. MP. Mauricio Gonzáles Cuervo.

⁸ Auto 460 de 2016.

⁹ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

¹⁰ 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.

14. 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. Frente a las primeras, por ejemplo, el citado decreto en su artículo 27 establece “las reglas relativas al cumplimiento el fallo, a saber: (i) la autoridad o persona responsable del agravio debe cumplir el fallo sin demora; (ii) si no lo hiciera 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 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”¹¹.

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.***

¹¹ Sentencia C-367 de 2014.

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 dolo¹².

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 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’’¹³.

17. Ahora bien, esta Sala Especial es consciente de la complejidad que implica la implementación de la política pública de reparación integral a la población desplazada. Incluso, en sentencia C-753 de 2013, la Corte Constitucional señaló cómo “en los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento’’¹⁴.

18. En tal sentido, 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’’¹⁵. 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’’.

¹² 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’’.

¹³ Sentencia T-226 de 2016. Énfasis de la Sala.

¹⁴ Igualmente dicha sentencia precisó “Si bien los derechos fundamentales de las víctimas deben ser garantizados de manera oportuna, cuando un Estado se enfrenta a la tarea de indemnizar a millones de personas y no cuenta con los recursos suficientes, es factible plantear estrategias de reparación en plazos razonables y atendiendo a criterios de priorización. Lo anterior no desconoce los derechos de las víctimas sino por el contrario asegura que en cierto periodo de tiempo, y no de manera inmediata, todas serán reparadas’’.

¹⁵ Sentencia T-1113 de 2005.

19. 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.

20. Bajo estos parámetros y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala Especial de Seguimiento ha venido realizado un análisis concreto al cumplimiento progresivo de todas y cada una de las órdenes contenidas en la sentencia SU-254 de 2013 en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en sentencia T-025 de 2004. Situación que se refleja en autos tales como 105, 181, 182, 293, 300, 315, 335 de 2014, 093, 292 de 2015 y 373 de 2016. Inclusive, en este último pronunciamiento la Corte encontró:

“(a) una falta de coherencia en la política pública encaminada a indemnizar administrativamente a las víctimas, toda vez que la cantidad de recursos destinados no se corresponde con las obligaciones constitucionales definidas a nivel jurisprudencial en la materia. Esta falta de coherencia se ha traducido en una (b) restricción desproporcionada del acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a la indemnización administrativa, lo que trae consigo una discriminación respecto de las otras víctimas de desplazamiento que ya fueron beneficiadas y de las víctimas de otros hechos. A su vez, esta Sala observa con preocupación (c) la falta de claridad en la respuesta estatal acerca del acceso de las víctimas de desplazamiento forzado de las denominadas BACRIM a la indemnización administrativa, a pesar de lo dispuesto en el auto 119 del 2013”.

En virtud de estos análisis, esta Sala Especial, mediante auto 373 de 2016 ordenó una serie de medidas para garantizar el goce efectivo del derecho a la indemnización de la población desplazada, medidas sobre las cuales continúa realizando su labor de seguimiento¹⁶. Aun con todo, esta Corporación no ha evidenciado una verdadera desidia o negligencia por parte de la administración en asumir sus responsabilidades respecto del cumplimiento de la sentencia SU-254 de 2013.

En consecuencia, el suscrito Magistrado,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR la apertura de los incidentes de desacato por presunto incumplimiento a las órdenes contenidas en la sentencia SU-254 de 2013, de acuerdo con lo expuesto en la presente providencia.

¹⁶ Cfr. Órdenes vigésima tercera, vigésima cuarta, vigésimo quinta y vigésimo sexta del auto 373 de 2016.

SEGUNDO.- DECLARAR RESERVADO el anexo de la presente providencia. A éste sólo tendrán acceso las autoridades vinculadas en el cumplimiento de la sentencia SU-254 de 2013.

TERCERO.- NOTIFICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los peticionarios relacionados en el anexo de este auto.

Cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Presidente Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General