

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

### AUTO 072 DE 2019

**Referencia:** Respuesta a las solicitud elevada por el Consejero Mayor y Representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca en relación con el derecho a la autonomía y la educación de los pueblos indígenas Nasa, Misak, Polindara, Yanacona, Kisgó, Ambaló, Kokonuco, Siapiadara, Inga y Totoroez.

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

La suscrita Magistrada 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 los siguientes:

### ANTECEDENTES

#### *Estado de Cosas Inconstitucional*

1. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. Esto, debido principalmente a la precaria capacidad institucional del Estado para atender a dicha población y a la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos.
2. Con la finalidad de verificar que las entidades y organismos competentes adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento, esta Corporación resolvió mantener su competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El cual dispone que “el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

***Medidas para proteger a los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004***

3. En el marco del seguimiento que se adelanta, la Corte Constitucional constató el grave riesgo de exterminio físico (debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes) y cultural (como resultado del desplazamiento y dispersión de sus familias) que se cernía sobre los pueblos indígenas como consecuencia del conflicto y el desplazamiento forzado de los cuales eran víctimas. De igual forma, esta Corporación encontró que los pueblos indígenas son unos de los grupos vulnerables más frágiles y excluidos, razón por la cual son acreedores de protección constitucional reforzada.

En consecuencia, la Corte profirió el **Auto 004 de 2009** y ordenó al Gobierno Nacional la implementación de (i) un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento y (ii) Planes de Salvaguarda Étnica ante el conflicto y el desplazamiento, para cada uno de los pueblos identificados en el Auto<sup>2</sup>.

4. Posteriormente, Mediante **Auto 266 de 2017**, 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, en esta providencia la Corte: (i) constató un **nivel bajo** en el cumplimiento por parte del Gobierno Nacional<sup>3</sup>; (ii) 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; (iii) encontró que dicha situación obedecía a la presencia de **bloqueos institucionales** y **prácticas inconstitucionales**; (iv) evidenció que el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de los derechos de los pueblos indígenas persiste; y en consecuencia, (v) dictó nuevas órdenes para la protección de los pueblos indígenas.

***Solicitud elevada por el Consejo Regional Indígena del Cauca***

5. El 15 de enero del año en curso, el Consejero Mayor y Representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) solicitó a esta Corporación analizar el eventual desacato del **Auto 266 de 2017** por parte del Secretario de Educación y el Gobernador del Cauca, la Ministra de Educación Nacional, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Pública y la Directora del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF).

Esto, como consecuencia de la situación de “*Emergencia Educativa en los Territorios Indígenas del Departamento del Cauca*”, declarada por parte de las Autoridades indígenas que hacen parte de dicho Consejo Regional.

---

<sup>2</sup> Órdenes segunda y tercera, respectivamente.

<sup>3</sup> De acuerdo con los parámetros y criterios definidos en el Auto 373 de 2016.

## CONSIDERACIONES

### *Análisis formal de la solicitud elevada por parte del Consejo Regional Indígena del Cauca*

6. Debido al carácter especial de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha reiterado que se trata de una herramienta procesal preferente, sumaria, informal y expedita con la cual se busca la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción y omisión de autoridades o particulares<sup>4</sup>. Estas mismas características se predicen de las actuaciones que en ella se enmarcan<sup>5</sup>.

7. A pesar de este carácter informal, el Decreto 2591 de 1991<sup>6</sup> exige a los accionantes acreditar ciertos requisitos, tales como la legitimidad e interés para actuar y la legitimación por pasiva. Es por ello que en el **Auto del 13 de diciembre de 2018**<sup>7</sup>, se recordó que, al momento de analizar la procedibilidad de los incidentes de desacato, corresponde a esta Sala Especial:

- (i) Verificar que existe una orden concreta que ha sido presuntamente incumplida, dado que la misma constituye el límite de quien formula incidente y del juez<sup>8</sup>;
- (ii) Identificar a la persona obligada del cumplimiento de esta, puesto que la responsabilidad exigida a los destinatarios de las órdenes es subjetiva<sup>9</sup>; y
- (iii) Constatar que aquellas personas que promueven este tipo de incidentes se encuentran legitimadas para hacerlo. Para lo cual, se deberá tener en cuenta el tipo de orden a cumplir, puesto que, en casos como la **Sentencia T-025 de 2004**, contienen órdenes estructurales o generales y particulares<sup>10</sup>.

8. Con relación a los dos primeros aspectos, es decir, *legitimación por pasiva*, el representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca señaló en su escrito que se trata de un presunto incumplimiento de la orden cuarta del **Auto 266 de 2017**, por parte del Secretario de Educación y el Gobernador del Cauca, la Ministra de Educación Nacional, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Pública y la Directora del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF). Adicionalmente, implícitamente se advirtió el incumplimiento de las órdenes tercera del **Auto 009 de 2004** y octava del **Auto 266 de 2017**, relacionadas con el Plan de

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-459 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En dicha providencia, además, la Corte advirtió que, debido a la especificidad de la acción de tutela, no es posible equiparar trámites y exigencias procesales de otros recursos consagrados en la ley debido a que cada uno de ellos tiene fines y regímenes diferentes. Ver también: Corte Constitucional. Sentencias T-724 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería); T-623 de 2005 (M.P. Alvaro Tafur Galvis); T-069 de 2015 (M.P. Martha Victoria Sachica Mendez); T-291 de 2016 y T-010 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Auto 457 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>6</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

<sup>7</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>10</sup> De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23, 27, 36 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

Salvaguarda de los pueblos indígenas Nasa, Misak, Polindara, Yanacona, Kisgó, Ambaló, Kokonuco, Siapiadara, Inga y Totoroez.

Es decir que el peticionario identificó sumariamente las órdenes presuntamente incumplidas y los posibles responsables de su acatamiento.

9. Con relación a la **legitimación para actuar**, es pertinente remitirse al artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 el cual señala quiénes tienen la posibilidad de presentar acciones de tutela: (i) la persona o comunidad directamente afectada; (ii) por intermedio de representante legal o (iii) a través de apoderado judicial. También podrán interponer estas acciones (iv) el Defensor del Pueblo y los personeros municipales y, (v) sólo en casos donde las personas no estén en condiciones de promover su propia defensa de sus derechos, es admitida la posibilidad actuar por intermedio de agente oficioso.

10. Siguiendo las normas reglamentarias de la tutela, en **Sentencia T-025 de 2004** la Corte Constitucional permitió la posibilidad de agenciar los derechos de las personas en situación de desplazamiento al encontrar que, en la mayoría de los casos, se trataba de sujetos de especial protección constitucional, como era el caso de menores de edad, mujeres cabeza de familia, personas de la tercera edad y minorías étnicas. Para estas personas, esta Corporación consideró que la exigencia de actuar directamente o a través de apoderado judicial resultaba excesivamente onerosa tomando en cuenta su extrema vulnerabilidad.

11. En línea con lo anterior, la **Sentencia T-025 de 2004** precisó que, en el caso de las asociaciones y organizaciones creadas con el propósito de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: *“1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre”*<sup>11</sup>.

12. En el caso de los grupos étnicos, la Corte Constitucional reiteró que los requisitos establecidos en el Decreto 2591 de 1991 se hacen menos exigentes dado su carácter de sujetos de especial protección constitucional, razón por la cual *“se justifica la primacía del derecho sustancial sobre el formal y la aplicación del principio de solidaridad y la eficacia de los derechos”*<sup>12</sup>. Sin

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Estos criterios han sido reiterados por la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, entre ellos pueden consultarse las siguientes sentencias: T-190 de 2009 y T-177 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-367 de 2010 y T-182 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-091 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta providencia la Corte Constitucional analizó si las autoridades vulneraban los derechos al territorio colectivo, a la identidad cultural y a la vida, al no haber concluido los procesos de retorno y reubicación de diferentes comunidades desplazadas del Pueblo Hitnú. En esta sentencia, el juez de primera instancia declaró improcedente la acción,

perjuicio de ello, para acreditar la calidad de agente oficioso, se debe constatar que las comunidades o pueblos no pueden ejercer su defensa<sup>13</sup>, pues lo contrario afectaría su derecho a la libre autodeterminación<sup>14</sup>.

13. De hecho en **Sentencia T-342 de 1994**<sup>15</sup>, la Corte Constitucional advirtió que no basta con afirmar tener la calidad de agente oficioso, sino que adicionalmente se requiere demostrar que los titulares de la acción se encuentran en circunstancias que les impiden promover su propia defensa, tales como el aislamiento geográfico, el desconocimiento jurídico, la incapacidad económica o limitaciones de lenguaje.

14. De acuerdo con la **Sentencia T-550 de 2014**<sup>16</sup>, esto responde a la necesidad de facilitar el acceso a la administración de justicia a aquellos grupos o comunidades que, por su condición de vulnerabilidad, marginalidad o exclusión histórica, enfrentan riesgos en contra de sus derechos territoriales, a su autonomía o su identidad cultural.

15. Conforme con lo anterior, a pesar del contenido informal de la acción de tutela y del carácter especial que ostenta el proceso de seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, esta Sala Especial no puede apartarse de las disposiciones que reglamentan este mecanismo constitucional. En tal virtud, se requerirá al representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca para que –de acuerdo con los parámetros normativos y jurisprudenciales– demuestre su calidad de agente oficioso de los pueblos indígenas Nasa, Misak, Polindara, Yanacona, Kispó, Ambaló, Kokonuco, Siapiadara, Inga y Totoroez.

---

entre otras razones, porque los accionantes no acreditaron su calidad de agentes del Ministerio Público. Contrario al juez de conocimiento, la Corte analizó los criterios para tener en cuenta al analizar la legitimación por activa y reiteró el deber oficioso de los jueces de tutela. Con base en ello, la Sala de Revisión concluyó que la acción resultaba procedente en la medida en que se acreditaban los parámetros definidos, los cuales analizó con base en los principios de primacía de lo sustancial sobre lo formal, solidaridad y eficacia de los derechos.

<sup>13</sup> Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-091 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. (ver pie de página 5 de este auto).

<sup>15</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell. En dicha oportunidad la Corte Constitucional analizó la legitimidad de los agentes oficiosos que interpusieron una acción de tutela para proteger los derechos étnicos del Pueblo Nükak-Maku. En este proceso, la Sala de Revisión constató *“las circunstancias actuales de aislamiento geográfico, desconocimiento jurídico, incapacidad económica y limitaciones de lenguaje que presentan los integrantes de dicha comunidad”*, razón por la cual concluyó que las comunidades no se encontraban en condiciones de promover la acción.

<sup>16</sup> M.P. Myriam Ávila Roldán. En esta sentencia la Corte Constitucional estudió la procedencia de una acción interpuesta por un habitante de la comunidad afrodescendiente de Bajamar en Buenaventura. En consideración del actor, sus derechos fundamentales fueron vulnerados por diferentes autoridades quienes les habrían vulnerado a las comunidades negras asentadas en la zona sur de la isla de Cascajal (Buenaventura), al no consultarlas sobre el desalojo de 3400 familias que serán reubicadas en las viviendas del Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional Ciudadela de San Antonio y al no valorar el impacto que esos planes de reubicación tendrán sobre la comunidad afrodescendiente de Cascajal, cuya forma de vida se basa en su interacción con el mar. Para la Sala de Revisión, explicó que, *“en principio, cualquier persona que acredite ser integrante de una comunidad étnica puede reclamar la protección de los derechos fundamentales que esta ostenta con ocasión de su carácter diverso. La única restricción al respecto estaría dada, en los términos contemplados previamente, por el hecho de que quien formule el amparo lo haga en nombre del grupo humano cuya protección pretende”*. Así, en dicho caso, dado que el accionante promovió la acción a título personal y no en nombre de su comunidad, la Corte declaró improcedente la tutela en lo relacionado con el derecho a la consulta previa.

***Necesidad de poner en conocimiento del Gobierno Nacional y la Procuraduría General de la Nación, la petición elevada por el Consejo Regional Indígena del Cauca***

16. Considerando que corresponde a esta Sala Especial de Seguimiento asegurar el acatamiento de sus decisiones, en especial para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos identificados en riesgo de extinción física y cultural, se remitirá la solicitud objeto de la presente decisión, al Secretario de Educación y el Gobernador del Cauca, la Ministra de Educación Nacional, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Pública y la Directora del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), para que: (i) se pronuncien acerca de las afirmaciones formuladas por el peticionario; (ii) acrediten las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de los **Autos 004 de 2009 y 266 de 2017**; y (iii) expongan los obstáculos identificados que inciden en el cumplimiento de las órdenes.

17. De igual forma, considerando que el representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca formula en su escrito diferentes denuncias relacionadas con el presunto incumplimiento de mandatos legales, se remitirá una copia del mismo al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República para que, dentro del ámbito de sus competencias, analicen las situaciones expuestas por peticionario y, de ser el caso, adelanten las investigaciones que consideren necesarias.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

**RESUELVE**

**Primero.- REMITIR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la solicitud elevada por el representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca al Secretario de Educación y el Gobernador del Cauca, la Ministra de Educación Nacional, la Directora del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Hacienda y Crédito Pública y la Directora del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), para que: (i) se pronuncien acerca de las afirmaciones formuladas por el peticionario; (ii) acrediten las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de los **Autos 004 de 2009 y 266 de 2017**; y (iii) expongan los obstáculos identificados que inciden en el cumplimiento de las órdenes.

Lo anterior, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia.

**Segundo.- SOLICITAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca para que –de acuerdo con los parámetros normativos y jurisprudenciales– demuestre su calidad de agente oficioso de los pueblos indígenas Nasa, Misak, Polindara, Yanacona, Kisgó, Ambaló, Kokonuco, Siapiadara, Inga y Totoroez.

Lo anterior, en un término no superior a los quince (15) días contados a partir de la notificación del presente Auto.

**Tercero.- SOLICITAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Director de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior poner en conocimiento de las Autoridades de los pueblos indígenas Nasa, Misak, Polindara, Yanacona, Kisgó, Ambaló, Kokonuco, Siapiadara, Inga y Totoroez del Cauca, el presente Auto.

Como resultado de esta gestión el Director deberá presentar un breve informe dentro del término de quince (15) días a partir de la comunicación de este Auto.

**Cuarto.- REMITIR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, una copia de la solicitud elevada por el representante legal del Consejo Regional Indígena del Cauca objeto de la presente decisión, al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República para que, dentro del ámbito de sus competencias, analicen las situaciones expuestas por peticionario y, de ser el caso, adelanten las investigaciones que consideren necesarias.

Notifíquese y cúmplase.

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

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
Secretaria General