

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 265 DE 2019

Referencia: Solicitud de apertura de incidente de desacato por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**, en relación con las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas” (Mapiripán, Meta).

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, integrada por los Magistrados Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere el presente auto.

Dentro del proceso de seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004** y los **Autos 004 de 2009, 173 de 2012 y 565 de 2016**, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, en representación de las comunidades indígenas del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas” (Mapiripán, Meta)¹, y como consecuencia del presunto incumplimiento de las órdenes 2 y 3 del **Auto 173 de 2012**, solicitó a esta Sala: (i) dar inicio al trámite de un incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras; y (ii) adoptar medidas de protección especial, en razón de la situación humanitaria que afrontan estas comunidades.

La Sala Especial de Seguimiento, en consecuencia, procede a resolver las solicitudes de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

¹ El predio “Las Zaragozas” está conformado por asentamientos ubicados en el municipio de Mapiripán (Meta), los cuales se constituyeron para reubicar a las comunidades desplazadas del pueblo Jiw. Los primeros se crearon en 2008, cuando se constituyeron las Zaragozas 1, 2 y 3; posteriormente, en 2011, se adicionaron las Zaragozas 4, 5 y 6. No obstante, como consecuencia de la persistencia del conflicto armado, a finales de 2011, se constituyó la Zaragoza 7; y más recientemente, se adicionó la Zaragoza 8, dada la necesidad de albergar a un número mayor de miembros de la comunidad víctimas de desplazamiento.

I. ANTECEDENTES

Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado

1. Por medio de la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) 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. En tal virtud, esta Corporación mantiene su competencia de acuerdo con lo establecido en 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”*. Lo anterior, 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 desplazadas.

Medidas adoptadas para proteger los derechos fundamentales de los pueblos Jiw y Nükak en los departamentos de Meta y Guaviare

3. En el **Auto 004 de 2009**, la Corte Constitucional constató el grave riesgo de exterminio físico y cultural que se cernía sobre los pueblos indígenas, como consecuencia del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado. Por esta razón, esta Corporación 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 armado y el desplazamiento forzado*, para cada uno de los pueblos identificados en esta providencia².

4. Posteriormente, en el **Auto 173 de 2012**, esta Sala Especial adelantó un análisis sobre las principales causas y efectos del desplazamiento forzado y las restricciones a la movilidad a los que se encontraban sometidos los pueblos Jiw y Nükak en los departamentos de Meta y Guaviare. En este pronunciamiento, la Corte constató que estos pueblos *“están en grave peligro de ser exterminados física y culturalmente, a causa del conflicto armado interno y la omisión de las autoridades en brindarles una adecuada y oportuna protección, por lo cual continúan siendo víctimas de un sin número de violaciones a sus derechos fundamentales individuales y colectivos, lo cual ha exacerbado el desplazamiento forzado que padecen”*³.

² Corte Constitucional. Auto 004 de 2009. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Órdenes segunda y tercera, respectivamente.

³ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden primera.

En consecuencia, la Corte ordenó la adopción de las siguientes medidas: (i) el diseño e implementación de un *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia*⁴; (ii) avanzar en el diseño e implementación del *Plan de Salvaguarda* ordenado mediante **Auto 004 de 2009**; y (iii) adoptar medidas urgentes en materia de protección de derechos territoriales⁵, seguridad alimentaria⁶, etno-educación⁷, coordinación institucional⁸, entre otras.

5. Mediante **Auto 565 de 2016**, la Sala Especial convocó a una Mesa Técnica de Trabajo a las instituciones responsables del cumplimiento del **Auto 173 de 2012**, las autoridades de los pueblos Jiw y Nükak, los organismos de control del Estado y los acompañantes permanentes del proceso de seguimiento, con el propósito de avanzar en la remoción de los obstáculos identificados para el cumplimiento de las órdenes encaminadas a garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Como resultado de esta diligencia judicial, el catorce (14) de diciembre de 2016, las autoridades gubernamentales del orden nacional y territorial suscribieron un acta por medio de la cual asumieron diferentes compromisos para el efectivo cumplimiento de las órdenes proferidas en el **Auto 173 de 2012**⁹. En consecuencia, el alcance de las medidas ordenadas en la citada providencia fue ajustado en virtud de los obstáculos identificados en la Mesa Técnica de Trabajo y los compromisos adquiridos por las diferentes autoridades.

6. Finalmente, en el **Auto 266 de 2017**, esta Corporación realizó una evaluación al cumplimiento de los **Autos 004 y 005 de 2009**¹⁰ y concluyó que, a pesar de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional, la respuesta institucional no incorporaba un enfoque diferencial sensible a los riesgos y afectaciones que sufren los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, situación que se traduce en la vulneración masiva y sistemática de los derechos a la autonomía, identidad cultural y al territorio. También encontró que la respuesta gubernamental no logró contener los riesgos que afrontan los grupos étnicos en sus territorios, ni atendió de manera eficaz a sus comunidades cuando fueron desplazadas.

⁴ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden segunda.

⁵ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Órdenes segunda, décima, vigésima primera y vigésima segunda.

⁶ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Órdenes segunda y tercera.

⁷ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Órdenes quinta y sexta.

⁸ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden séptima.

⁹ *Acta de la Mesa Técnica de Trabajo convocada para evaluar el cumplimiento a las órdenes emitidas a través del auto 173 de 2012, en el marco del proceso de seguimiento a la implementación de la sentencia T-025 de 2004*, suscrita el 14 de diciembre de 2016 por la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras.

¹⁰ Al analizar la situación de los grupos étnicos en situación de desplazamiento forzado, la Corte Constitucional constató que su situación era crítica, alarmante y apremiante debido especialmente a la vulneración masiva de sus derechos, así como a la ausencia de una respuesta gubernamental acorde con el impacto diferencial y desproporcionado del desplazamiento forzado. En consecuencia, esta Corporación ordenó diferentes medidas para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas (Auto 004 de 2009) y las comunidades afrodescendientes (Auto 005 de 2009).

En particular, la Sala Especial de Seguimiento llamó la atención sobre la desarticulación entre las autoridades e instituciones responsables de atender a los pueblos indígenas y la consecuente limitación de los resultados alcanzados en la implementación de los planes dirigidos a su protección. Entre estos, la Sala se refirió al *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia para el pueblo Jiw*, el cual evidenciaba que no había contribuido de forma suficiente a mitigar la situación de vulnerabilidad de este pueblo¹¹.

Contenido de las solicitudes elevadas por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz

Apertura de incidente de desacato

7. Mediante escritos presentados el once (11) de mayo y trece (13) de agosto de 2018¹², el representante legal de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (en adelante CIJP), solicitó a esta Corporación dar apertura a un incidente de desacato, en contra de los directores de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante Unidad para las Víctimas), la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT), y la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT).

Esta solicitud se sustentó en el presunto incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas para proteger los derechos fundamentales de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”, en virtud de lo dispuesto en las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**. Concretamente, el representante legal de la CIJP indicó que:

“[l]os Jiw están a la espera [sic] que el Estado cumpla con su obligación de reubicación y garantías de acceso dignas de conformidad a lo ordenado por los diferentes autos de la Corte Constitucional¹³, entre estos el auto 173 de 2012 mediante el cual dispuso la adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas Jiw debido al ‘grave peligro que

¹¹ En dicha providencia se señaló que “el diagnóstico realizado por esta Sala reflejó que, no obstante, se realizaron diferentes acciones gubernamentales para cumplir las órdenes emitidas en el auto 173, y de esta manera, informar de los avances alcanzados respecto del ECI declarado, los mismos resultaron insuficientes de cara al contexto de vulnerabilidad, discriminación y marginalidad que soportan los pueblos indígenas Jiw y Nükak, tanto en los espacios urbanos como en sus territorios. La respuesta quedó reducida a la atención de coyunturas por cada una de las entidades responsables sin que se advirtiera un plan de acción articulado con la finalidad de superar la crisis humanitaria que enfrentan”. Lo anterior, de acuerdo con esta Corporación, es el reflejo de un bloqueo institucional causado por “un profundo grado de desarticulación entre las distintas autoridades y entidades responsables de ejecutar la política pública de atención, protección, generación de ingresos, retorno y reubicación, a través del enfoque diferencial étnico”. Corte Constitucional. Auto 266 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Anexo I.

¹² La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz presentó su primera solicitud el once (11) de mayo de 2018 en calidad de agente oficioso. A esta petición se dio trámite comunicándola a las autoridades en contra de las que se dirigía el incidente y requiriendo al peticionario para que acreditara su calidad de agente oficioso a través del Auto 457 de 2018. Posteriormente, el 13 de agosto de 2018, la CIJP reiteró dicha solicitud y presentó poder especial para actuar en nombre de la población Jiw ubicada en el predio “Las Zaragozas” de Mapiripán (Meta).

¹³ Autos 173 de 2012, 565 de 2016 y 091 de 2017, en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y su auto 004 de 2009.

enfrentan estas comunidades de ser exterminadas física y culturalmente, a causa del conflicto armado interno y omisión de las autoridades en brindarles una adecuada y oportuna protección”¹⁴.

7.1. En relación con la **orden segunda del Auto 173 de 2012**¹⁵, la CIJP señaló que, pese a que una de las obligaciones de la Unidad para las Víctimas en el marco del Plan Provisional ordenado por la Corte era asegurar la atención humanitaria *“hasta tanto no se cumpliera con lo dispuesto en el auto de la Corte Constitucional frente a la reubicación en condiciones dignas del pueblo Jiw”*¹⁶; la Unidad suspendió la entrega de las ayudas humanitarias entre diciembre de 2017 y junio de 2018.

7.2. De igual forma, la CIJP señaló que el Gobierno Nacional incumplió dicho plan, así como la **orden tercera del Auto 173 de 2012**¹⁷, en la medida en que, si bien la ANT adelantó la compra y entrega formal de tres predios (La Conquista, La Rebelde y Pacora), su entrega se hizo efectiva hasta el 25 de octubre de 2017, sin que a la fecha de la solicitud se hubieran registrado como resguardo.

7.3. Adicionalmente, refirió que *“a pesar de contar con la entrega material de los predios, las adecuaciones pertinentes para una reubicación en condiciones dignas aun [sic] están pendientes de ejecutarse, específicamente lo concerniente a la adaptabilidad de los predios para vivir y cultivar, pues no se cuenta sino con tres viviendas que no tienen la capacidad de albergar a toda la comunidad. De otro lado, y hasta el momento los Jiw no tienen ni los proyectos productivos ni la infraestructura necesaria para su sostenimiento nutricional”*¹⁸.

7.4. En este sentido, el peticionario manifestó que la **orden tercera del Auto 173 de 2012** se incumplió, en la medida en que las familias del pueblo Jiw ubicadas en “Las Zaragozas”, aún no cuentan con predios o tierras suficientes para su vivienda y cultivo.

¹⁴ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 3. Exposición del caso concreto del pueblo Jiw en el municipio de Mapiripán, Meta.

¹⁵ En la orden segunda del Auto 173 de 2012, la Corte dispuso: *“ORDENAR (...) como medida cautelar, un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia, que atienda de manera inmediata e integral las necesidades más apremiantes de atención humanitaria con énfasis en la salud, nutrición, seguridad alimentaria, refugio o alojamiento temporal y cualquier otra medida urgente requerida para asegurar la pervivencia de los pueblos indígenas desplazados Jiw y Nükak de esos departamentos, de tal manera que ofrezca una respuesta de atención continua y congruente con la crisis humanitaria que padecen estas etnias, tendiente a garantizar su vida física y cultural, su integridad, seguridad y dignidad, mientras se avanza de manera acelerada en el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto 004 de 2009 (...)”*.

¹⁶ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 4.

¹⁷ En la orden tercera del Auto 173 de 2012, la Corte dispuso: *“ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER que realice un estudio de predios disponibles para arriendo o compra en los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán -aptos para vivienda y cultivo-, o eventualmente en otros municipios del departamento del Meta, con el fin de reubicar temporalmente, en mejores condiciones, a las comunidades Jiw desplazadas”*.

¹⁸ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 2 y CIJP. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 5.

Solicitud de medidas dirigidas a garantizar los derechos de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”

8. La CIJP informó sobre la **situación humanitaria** que afrontan las comunidades del predio “Las Zaragozas”, debido a las amenazas contra la vida de los líderes indígenas, así como a la persistencia de desplazamientos forzados en la comunidad¹⁹. Así mismo, advirtió que la crítica situación humanitaria de este pueblo se acentúa por la deficiente respuesta del Estado, en particular, por el incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**. En este sentido, el peticionario refirió que:

8.1. Los territorios ancestrales del pueblo Jiw se encuentran ubicados en el departamento de Guaviare, en donde actualmente habita cerca del 36,6% de su población. El 28,7% del pueblo se encuentra desplazado en el departamento del Meta, como consecuencia del conflicto armado y la violencia²⁰.

8.2. Conforme a lo anterior, en el año 2008, la gobernación del Meta ubicó a las familias Jiw en un predio denominado “Las Zaragozas”. Esta medida, de acuerdo con el peticionario, fue acordada bajo la figura de reubicación temporal, en el marco de la Mesa de Retornos y Reubicaciones²¹.

8.3. Para el año 2012, en este predio se encontraban ubicados alrededor de 900 a 1200 indígenas del pueblo Jiw. No obstante, debido a la persistencia de la violencia en sus territorios, nuevas familias desplazadas llegaron a “Las Zaragozas” por lo cual, actualmente existen ocho asentamientos con un número mayor de familias pero aún indeterminado²².

8.4. Las **“condiciones de vida de estas comunidades, ubicadas en la finca la Zaragoza, está [sic] propiciando el exterminio cultural y físico de estas comunidades, pues los Jiw se han caracterizado históricamente por ser nómadas, es decir, no son cultivadoras. De otro lado, en estos asentamientos tampoco disponen de tierra para cultivar y sus, prácticas de caza y pesca son restringidas”**²³ (Énfasis agregado).

8.5. Entre diciembre de 2017 y junio de 2018, la Unidad para las Víctimas suspendió la entrega de la atención humanitaria, a pesar de las obligaciones que

¹⁹ Sobre este punto, la CIJP allegó una copia de la Alerta Temprana 065 de 2018, dictada por la Defensoría del Pueblo, en donde se evidencia el riesgo que afrontan las comunidades Jiw. Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Págs. 6 y 7.

²⁰ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 1.

²¹ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Págs. 1 y 2.

²² Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Págs. 1 y 2.

²³ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 2.

le asisten de conformidad con el Decreto Ley 4633 de 2011²⁴ y el **Auto 173 de 2012**²⁵.

Lo anterior, de acuerdo con la CIJP, reviste de especial importancia puesto que, dada la condición de vulnerabilidad del pueblo Jiw, los menores de edad de estas comunidades presentan problemas de desnutrición y múltiples enfermedades derivadas de la falta de asistencia. De igual forma, esta situación afecta especialmente a mujeres y adultos mayores²⁶.

8.6. Sobre este particular, la CIJP manifestó que la Defensoría del Pueblo en el 2016 adelantó varias visitas humanitarias en las que constató que en los departamentos del Meta, Guaviare y Vichada, *“el 68 % de la población infantil de los pueblos indígenas Sikuane (con el 44 % de la población analizada) y los Jiw (con el 30 % de la población analizada) presentan una grave situación por desnutrición severa y múltiples enfermedades que la misma desencadena”*²⁷.

8.7. Persisten las barreras en el acceso a servicios de salud²⁸.

8.8. Las condiciones de vida de las familias Jiw se encuentran agravadas debido a las restricciones para realizar sus prácticas ancestrales y de auto sostenimiento, así como por la presencia de empresas dedicadas al cultivo de palma²⁹.

8.9. Persiste la presencia de actores armados en los territorios asignados a los Jiw, situación que genera mayores niveles de riesgo materializado en situaciones como: (i) señalamientos y amenazas en contra de sus líderes, (ii) restricciones a la movilidad, (iii) desplazamientos, y (iv) secuestro de sus integrantes³⁰.

9. En suma, en los escritos allegados a esta Corporación por parte de la CIJP se informa que la crítica situación humanitaria en la que se encuentran las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas” es el resultado de la desatención del Estado, en particular, del incumplimiento del **Auto 173 de 2012**. Puntualmente, el peticionario señaló que los funcionarios en

²⁴ *“Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”*.

²⁵ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 4.

²⁶ De acuerdo con un diagnóstico del ICBF (allegado por la CIJP), en la Zaragoza se encontraron 345 niños y niñas menores de 12 años. De ellos, 57 se encontraban en: *“delgadez, DNT aguda, DNT global, riesgo a la delgadez, riesgo de DNT aguda, riesgo de DNT global. De los cuales 45 niños y niñas están entre los 0-5 años”*. Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 6.

²⁷ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 5.

²⁸ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Págs. 5 y 6.

²⁹ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 5.

³⁰ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Págs. 6 y 7. Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana 065 de 2018.

contra de quienes se dirige el incidente incumplieron las órdenes segunda y tercera de la citada providencia. En virtud de lo anterior, la CIJP solicitó a la Sala Especial de Seguimiento adoptar un conjunto de medidas dirigidas a proteger a las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”, así:

9.1. Ordenar a la Unidad para las Víctimas “*concertar un mecanismo idóneo y eficaz para que en el término de 24 horas haga la entrega efectiva de la ayuda humanitaria (...) teniendo en cuenta una dieta alimentaria especial para los niños, niñas y mujeres en embarazo*”³¹.

9.2. Ordenar a la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y a la Agencia Nacional de Tierras “*garantizar la reubicación del pueblo JIW, en los predios entregados, en condiciones dignas*”³².

9.3. Ordenar a la Unidad para las Víctimas, a la Unidad de Restitución de Tierras y a la Agencia Nacional de Tierras “*diseñar y ejecutar, consultando con las comunidades, un plan de reubicación*”³³.

9.4. Ordenar a la Unidad para las Víctimas “*seguir entregando la ayuda humanitaria mensual hasta tanto los programas de reubicación y de sostenibilidad productiva garanticen la vida en condiciones de dignidad del pueblo Jiw*”³⁴.

9.5. Convocar a “*una mesa técnica a la Unidad de Víctimas, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría y el Ministerio de Salud, a las autoridades indígenas de las comunidades asentadas provisionalmente en la finca la Zaragoza, así como sus representantes, con el objetivo que se verifique el estado actual de riesgo del pueblo Jiw y los compromisos adquiridos para la reubicación y el cumplimiento del Auto 173 de 2012 en relación específica con esta comunidad*”³⁵.

³¹ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4.

³² Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4.

³³ De acuerdo con el peticionario, este plan debe contar con: “*un cronograma fijo, la respectiva asignación presupuestal y el desarrollo de los diferentes componentes tendientes a garantizar la habitabilidad y la producción de los predios entregados. Componentes como: vivienda digna, proyectos productivos, adecuación de electricidad y disponibilidad de fuentes de agua. Así mismo, centros de salud y educación que puedan atender, de conformidad a su cultura, las necesidades e iniciativas del pueblo Jiw. Estableciendo para ello un plazo razonable, que atienda los criterios de gravedad, urgencia y que incorpore el enfoque étnico y territorial*”. Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4.

³⁴ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4

³⁵ Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 8.

Trámite procesal

10. Mediante **Auto 457 de 2018**³⁶, la Sala Especial de Seguimiento dio trámite a la petición del once (11) de mayo de 2018 y la remitió a los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y a la Agencia Nacional de Tierras. En tal sentido, solicitó a estas autoridades presentar un informe en el cual: (i) se pronunciaran acerca de las afirmaciones formuladas por el peticionario; (ii) acreditaran las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de los **Autos 173 de 2012** y **565 de 2016**; y (iii) explicaran los obstáculos que inciden en el incumplimiento de las órdenes.

Representación de las comunidades del pueblo Jiw ubicadas en el predio “Las Zaragozas”

11. La solicitud del once (11) de mayo de 2018, antes mencionada, fue presentada por la CIJP en calidad de agente oficioso de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”. En tal virtud, mediante **Auto 457 de 2018** se requirió al representante legal que acreditara tal calidad³⁷. Sin embargo, esta Sala Especial no recibió respuesta dentro del término dispuesto en la referida providencia³⁸.

12. El trece (13) de agosto de 2018, la CIJP allegó una nueva petición, junto con dos poderes. En virtud del primero, el Cabildo Mayor de las comunidades Jiw asentadas en el municipio de Mapiripán (Meta)³⁹, confirió a esta organización facultades para que, en su nombre y representación, se interpusieran las respectivas acciones legales y administrativas en contra de la Unidad para las Víctimas, la URT y la ANT, con la finalidad de evitar la vulneración de sus derechos fundamentales⁴⁰. De acuerdo con el peticionario,

³⁶ Esta providencia fue notificada a las entidades y a la CIJP el 25 de julio de 2018.

³⁷ En el Auto 457 de 2018, esta Sala Especial señaló que si bien la acción de tutela –así como sus trámites– tienen un carácter informal, existen algunos requisitos procesales que resultan ineludibles en tanto hacen parte esencial de estos procesos; uno de ellos es la legitimación por activa. En consecuencia, cuando se afirma actuar en calidad de agente oficioso, el juez debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional: (i) actuar a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; (ii) identificar, 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 (iii) 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. Al respecto, la Sala tuvo en cuenta los siguientes precedentes: Sentencias T-342 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-190 de 2009 y T-177 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-367 de 2010; T-182 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; y T-550 de 2014. M.P. Myriam Ávila Roldán.

³⁸ En la orden segunda del Auto 457 de 2018 se dispuso el término de cinco (5) días hábiles para tales propósitos. Esta providencia fue notificada el 25 de julio de 2018.

³⁹ De acuerdo con el Acta del 22 de marzo de 2018, suscrita por la Alcaldía del municipio de Mapiripán, Meta, el poderdante tomó posesión del cargo de “Cabildo Mayor del Pueblo Jiw de las Zaragozas” ante la autoridad local, con fundamento en el Acta de Elección expedida por la respectiva Autoridad Indígena.

⁴⁰ El poder se encuentra adjunto a la solicitud elevada por la CIJP el 13 de agosto de 2018. Ver: Comisión Intereclesial de Justicia y paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Documentos anexos.

este poder se allegó “con el objetivo de que se subsane la presunta falta de legitimación por activa”⁴¹.

En el segundo poder allegado, la CIJP designó a una profesional del derecho para que actuara en representación de las comunidades Jiw, dentro del trámite objeto de la presente providencia. Sin embargo, el dieciocho (18) de marzo del año en curso, el representante legal de la CIJP presentó un nuevo memorial por medio del cual revocó el poder anteriormente conferido y designó a una nueva abogada para que actuara ante esta Corporación en calidad de apoderada judicial de las comunidades Jiw.

13. Cabe precisar que en el **Auto 457 de 2018** esta Sala Especial no exigió a la CIJP poder para actuar ante esta Corporación, sino acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en forma pacífica y constante, para actuar como agente oficioso de los derechos de las comunidades Jiw. No obstante, las comunidades resolvieron facultar a la CIJP para actuar en su nombre y representación a través de *poder especial*.

14. En tal virtud, en la presente providencia se reconoce que la petición de la CIJP se presenta en calidad de apoderado de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”. En consecuencia, al analizar el caso concreto se examinará el cumplimiento de los presupuestos que se deben acreditar en el caso del apoderamiento judicial.

Respuesta de la Unidad para las Víctimas al Auto 457 de 2018⁴²

15. La Unidad para las Víctimas se pronunció respecto de la solicitud de apertura de incidente de desacato formulado por la CIJP en los siguientes términos:

15.1. En relación con la solicitud de “*concertar un mecanismo idóneo y eficaz para que en el término de 24 horas haga la entrega efectiva de la ayuda humanitaria (...) teniendo en cuenta una dieta alimentaria especial para los niños, niñas y mujeres en embarazo*”, la Unidad para las Víctimas reportó la realización de misiones de acompañamiento y entrega de atención humanitaria al pueblo Jiw, y señaló que durante el año 2018 se realizaron dos entregas de esta medida, así: (i) el 17 de junio –182 kits de alimentos y aseo– y; (ii) el 17 de julio –185 kits–⁴³.

15.2. En torno a la solicitud de “*garantizar la reubicación del pueblo JIW, en los predios entregados, en condiciones dignas*”, la Unidad explicó que una vez fue informada por parte de la ANT de la compra de los predios *Pacora, La*

⁴¹ Comisión Intereclesial de Justicia y paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 13 de agosto de 2018). Pág. 8.

⁴² Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018).

⁴³ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Págs. 4 y 5.

Rebelde Lote A y La Conquista, esta entidad procedió a estructurar el Plan de Retorno y Reubicación⁴⁴.

Respecto de los alojamientos temporales señaló que, en un primer momento se proyectó construir malokas. No obstante, durante la socialización del proyecto con las comunidades, este fue rechazado⁴⁵. Por tal razón diseñaron una nueva propuesta de manera conjunta, para que las viviendas temporales se adecuaran a las dinámicas del territorio y a sus usos y costumbres. Sin embargo, advertido el alto costo del nuevo diseño, decidieron reducir el tamaño de las viviendas y construirlas por etapas a fin de reunir los recursos económicos necesarios con las respectivas entidades territoriales⁴⁶.

15.3. Por otra parte, la entidad indicó que adelantaba gestiones con la empresa EDESA S.A. E.S.P. con el propósito de asegurar el acceso al agua por parte de las comunidades⁴⁷. De igual forma, para el acceso al servicio de energía eléctrica reportó que avanza el estudio de las diferentes fuentes de generación de energía aptas para implementar en el predio⁴⁸.

15.4. En cuanto a los proyectos productivos, la Unidad para las Víctimas manifestó que presentaron propuestas conjuntas con la comunidad y la CIJP, con el objetivo de que estas fueran priorizadas por la Agencia de Cooperación Alemana GIZ, durante la vigencia 2018. Sin embargo, informó que los problemas presentados con los afluentes hídricos de los predios *Pacora*, *La Conquista* y *La Rebelde*, limitaban el avance en los mismos⁴⁹.

15.5. Sumado a lo anterior, la Unidad para las Víctimas afirmó que cumplió los compromisos suscritos en el **Acta del 14 de diciembre de 2016** y el **Auto 173 de 2012**, situación que se refleja en la entrega de 17 informes y la activación de las acciones de coordinación y articulación con las autoridades de orden

⁴⁴ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 5.

⁴⁵ Socialización del día 26 de abril de 2018. Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 7.

⁴⁶ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Págs. 6, 7 y 8.

⁴⁷ Las gestiones reportadas por la Unidad para las Víctimas fueron: (i) la solicitud a EDESA S.A. E.S.P. para que realizara un análisis de la calidad del agua para el punto de captación, el cual se encuentra sobre el caño “Los Muertos”; (ii) la solicitud a EDESA S.A. E.S.P. y a la gobernación del Meta para que realizaran estudios agronómicos, de suelo y afluentes de agua para Las Zaragozas. En torno a esta última gestión, la Unidad advirtió que: la “*Empresa de Servicios Públicos del Meta EDESA S.A., E.S.P. manifestó que hasta no articularse con los encargados de viviendas y concretarse la ubicación de las mismas, no adelantaran la actualización de los estudios ya elaborados y los rediseños a que haya lugar, debido a que ni el Departamento, ni EDESA S.A. E.S.P., se han comprometido con la financiación total de las obras*”. Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Págs. 9-10.

⁴⁸ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Págs. 8 y 9.

⁴⁹ Al respecto, la Unidad para las Víctimas se refirió a las afectaciones producidas en contra de las comunidades y las fuentes hídricas como consecuencia del desarrollo de proyectos agroindustriales cuyo control ambiental no es claro. Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 10.

nacional, departamental y territorial a fin de avanzar en la garantía de los derechos de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en “Las Zaragozas”⁵⁰.

15.6. En cuanto a las órdenes que no se han cumplido, la Unidad para las Víctimas señaló que, en el marco del Plan de Salvaguarda Étnica⁵¹, las entidades competentes desarrollan acciones dirigidas a su cumplimiento.

15.7. Respecto al incidente de desacato, la Unidad para las Víctimas señaló que la CIJP no se encontraba legitimada para actuar y, en consecuencia, solicitó rechazar las pretensiones de esta organización y archivar la solicitud⁵².

15.8. Para finalizar, la Unidad para las Víctimas manifestó que ha cumplido de buena fe las órdenes del **Auto 173 de 2012** y los compromisos asumidos mediante **Auto 565 de 2016**. Por lo anterior, esta entidad afirmó que ha implementado las acciones presupuestales y administrativas a su alcance para lograr la materialización y garantía de los derechos fundamentales de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en “Las Zaragozas”⁵³.

Respuestas allegadas extemporáneamente

*a. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras al Auto 457 de 2018*⁵⁴

16. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) explicó el marco normativo que reglamenta sus competencias (especialmente se refirió a los Decretos 1071 y 2363 de 2015). Conforme a dicha precisión, señaló que la obligación de garantizar el proceso de reubicación de las comunidades Jiw en el predio las “Las Zaragozas” corresponde a la Unidad para las Víctimas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011⁵⁵, y no a la ANT⁵⁶.

17. De igual forma, precisó que sus competencias se enmarcan en el cumplimiento de la orden tercera del **Auto 173 de 2012** y los compromisos del **Acta del 14 de diciembre de 2016**. Estas obligaciones, resaltó la ANT, se

⁵⁰ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 12

⁵¹ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 14.

⁵² Para sustentar esto último, la Unidad para las Víctimas se remitió a los criterios fijados en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 29.

⁵³ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 31.

⁵⁴ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004*. (Documento allegado el 2 de agosto de 2018). [Extemporáneo].

⁵⁵ El párrafo primero del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 dispone “La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos (...). El componente de alimentación en la atención humanitaria para los procesos de retornos y reubicaciones de la población desplazada quedará a cargo de la UARIV”.

⁵⁶ Agencia Nacional de Tierras. Auto 457 de 2018. (Documento allegado el 2 de agosto de 2018). Pág. 1.

limitan a la adquisición de predios para la constitución del resguardo indígena Jiw, especialmente las fincas *Francy Esnerida, El Delirio, Pajorales, La Conquista, Pacora y la Rebelde*, todos ellos ubicados en el municipio de Mapiripán (Meta).

18. A continuación, explicó que la adquisición de los predios denominados *Francy Esnerida, El Delirio y Pajorales* no fue posible, debido a que no se pudo “*aclarar y allegar por parte de los propietarios la documentación necesaria para el proceso*”⁵⁷. En contraste, las fincas *La Conquista, Pacora y la Rebelde* se entregaron materialmente a las comunidades durante la semana comprendida entre el 23 y el 26 de octubre de 2017 “*beneficiando a 977 personas y 228 núcleos familiares, con 1733 Has 1724 M2*”⁵⁸.

19. Conforme con lo anterior, la ANT señaló que ha dado cumplimiento a la orden tercera del **Auto 173 de 2012**. En consecuencia, solicitó que se archive la solicitud elevada por la CIJP.

*b. Respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras al Auto 457 de 2018*⁵⁹

20. La Unidad de Restitución de Tierras (URT) explicó las diferentes acciones que ha desplegado en el marco del cumplimiento del **Auto 173 de 2012** y señaló que en relación con las órdenes segunda y tercera esta institución no tiene ninguna obligación concreta, por tanto, solicitó ser desvinculada de la solicitud de incidente de desacato promovido por la CIJP.

II. CONSIDERACIONES

1. En los **Autos 004 de 2009, 173 de 2012 y 266 de 2017**, se constató el grave riesgo de exterminio físico y cultural que afronta el pueblo Jiw, producto del conflicto armado, el desplazamiento forzado y la desatención por parte del Estado. En consecuencia, esta Corporación ordenó diferentes medidas urgentes dirigidas a asegurar una atención continua y congruente con la crisis humanitaria que afronta este pueblo; así como a garantizar su pervivencia física y cultural, su integridad, seguridad y dignidad.

2. En el marco de las órdenes proferidas por este Tribunal, en particular las contenidas en el **Auto 173 de 2012**, la CIJP solicitó iniciar un incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas, la URT y la ANT, por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del referido auto, en relación con las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el

⁵⁷ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004*. (2 de agosto de 2018). Pág. 6.

⁵⁸ Unidad para las Víctimas. Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018).Pág. 5.

⁵⁹ Unidad para la Restitución de Tierras. *Contestación al Auto 457 del 25 de julio de 2018, solicitud de apertura de incidente de desacato del Auto 173 de 2012, proferido en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2014, comunicado mediante Oficio No. OPT-A- 2206/2018. Radicado URT DSC1-201808974*. (Documento allegado el 3 de agosto de 2018). [Extemporáneo].

predio “Las Zaragozas”. Sumado a lo anterior, la CIJP solicitó la adopción de nuevas medidas de carácter específico en favor de estas comunidades, en razón de su situación humanitaria.

Objeto y estructura de la decisión

3. En virtud de las peticiones presentadas por la CIJP, corresponde a esta Sala Especial responder los siguientes interrogantes:

- i. ¿Es procedente la solicitud de apertura de un incidente de desacato por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012** presentada por la CIJP?
- ii. ¿Debe la Sala Especial de Seguimiento acceder a la apertura de un incidente de desacato solicitada por la CIJP?
- iii. ¿Dada la situación de las comunidades de “Las Zaragozas” qué medidas corresponde adoptar?

4. A efecto de dar respuesta al primer cuestionamiento, esta Sala se pronunciará, en la primera parte esta providencia, sobre: (i) la competencia de la Corte Constitucional para verificar el cumplimiento de sus decisiones y, en particular, la competencia de la Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado mediante **Sentencia T-025 de 2004**; (ii) los mecanismos judiciales con los que cuenta el juez de tutela para asegurar el cumplimiento de las sentencias de tutela; y (iii) los requisitos de procedibilidad de la solicitud de apertura de incidente de desacato. Posteriormente, en la segunda parte del Auto, la Sala Especial analizará el caso concreto y determinará las medidas a adoptar.

Competencia de la Corte Constitucional para verificar el cumplimiento de sus decisiones y de la Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado en Sentencia T-025 de 2004

Competencia de la Corte Constitucional en el seguimiento de sus fallos

5. El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 dispone que las sentencias revisadas por la Corte Constitucional deberán ser comunicadas al juez de conocimiento para que proceda a notificar la decisión. Surtido este trámite, corresponde a la autoridad judicial de primera instancia verificar el cumplimiento de la sentencia y, de ser necesario, adoptar las medidas requeridas para hacer efectivo el fallo.

6. Sin perjuicio de lo anterior, en casos excepcionales, la Corte Constitucional puede conservar o retomar la competencia para realizar el seguimiento y garantizar el cumplimiento de sus órdenes, entre estos, cuando se emiten órdenes complejas que requieren un seguimiento permanente, en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional. Los casos en

los cuales esta Corporación asumió la competencia para verificar el cumplimiento de sus fallos fueron recopilados en el **Auto 192 de 2016**, así:

*“i) cuando el juez de primera instancia ha ejercido su competencia en el trámite incidental, pero persiste el incumplimiento, ii) cuando la autoridad incumplida es una Alta Corte, iii) cuando se advierta un manifiesto incumplimiento de las órdenes de tutela sin que los jueces competentes hayan adoptado las medidas para hacer efectivas las órdenes, o cuando las referidas medidas han sido insuficientes o ineficaces, iv) **cuando se han emitido órdenes complejas que requieren un permanente seguimiento temporal en el marco de un estado de cosas inconstitucional**, y v) cuando la propia sentencia ha determinado que, por las particularidades del caso, y para hacer efectivas las órdenes proferidas, es menester que la Corte Constitucional verifique el cumplimiento de la sentencia”⁶⁰. (Énfasis de la Sala).*

7. En estos eventos, la Corte Constitucional sustentó su decisión en el principio de eficacia de los derechos (art. 2 C.P.), la obligatoriedad de los fallos de tutela y los mandatos consignados en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991⁶¹. Además, en el **Auto 010 de 2004** precisó que *“la Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política, se encuentra obligada a adoptar las medidas que sean necesarias para impedir que tales garantías resulten del todo nugatorias y se queden sin la respectiva protección judicial”⁶².*

8. Sin perjuicio de esta obligación, esta Corporación reafirmó en diferentes providencias su autonomía para determinar (i) en qué oportunidad debe intervenir; y (ii) qué medidas se deben adoptar para hacer cumplir sus decisiones⁶³.

9. *En síntesis:* (i) como regla general, recae en los jueces de primera instancia la labor de seguimiento y verificación del cumplimiento de las sentencias de tutela; (ii) sin embargo, en casos excepcionales, la Corte Constitucional puede conservar o retomar la competencia para monitorear el cumplimiento de sus decisiones; (iii) uno de esos casos excepcionales se presenta cuando existen órdenes complejas proferidas en el marco de un estado de cosas contrario al marco constitucional. Además, (iv) esta competencia es preferente; y (v) en su ejercicio, la Corte es autónoma para establecer cuándo y cómo intervenir.

⁶⁰ Auto 092 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶¹ *“Artículo 27 (...) En todo caso, 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”* Énfasis agregado.

⁶² M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶³ En el Auto 010 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte indicó que se trata de una competencia preferente –similar a la de la Procuraduría General de la Nación en el campo disciplinario– que la habilita para intervenir en el cumplimiento.

Competencia de la Sala Especial en el seguimiento de la superación del ECI declarado en Sentencia T-025 de 2004

10. Al analizar 108 acciones de tutela⁶⁴, la Corte Constitucional pudo constatar que los derechos de los accionantes, así como de la población desplazada en general, eran vulnerados de manera masiva y sistemática. Esto, como consecuencia de la situación de extrema vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento y de la reiterada omisión de atención y protección por parte de las autoridades competentes.

11. Esta Corporación encontró que dicha vulneración no era atribuible a una única autoridad, sino que se trataba de un problema estructural que afectaba toda la política pública dispuesta para la atención y protección de esta población. En consecuencia, mediante **Sentencia T-025 de 2004** se profirieron dos tipos de órdenes: particulares y complejas.

11.1. Las *órdenes particulares* se adoptaron con el objetivo de proteger los derechos de las 1.105 familias que presentaron las acciones de tutela acumuladas en dicha providencia. En este caso, la verificación de su cumplimiento corresponde al juez de primera instancia, de acuerdo con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991⁶⁵.

11.2. Las *órdenes complejas o estructurales*, por su parte, buscan restaurar el orden constitucional a través de la corrección de las fallas y problemas estructurales que causan la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado y, a diferencia de las órdenes particulares, la Corte Constitucional asumió el seguimiento de su cumplimiento, al considerar que:

- i. Están encaminadas a superar el bloqueo institucional o las prácticas inconstitucionales que dan origen al Estado de Cosas Inconstitucional, y por esta razón “[se] dirigen no solo a una entidad, sino que como parte de una estrategia de superación de esa anómala situación, se orientan a corregir elementos propios del diseño o la ejecución de políticas públicas o institucionales, que se han constituido en barreras para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de sus titulares”⁶⁶.
- ii. Demandan la realización y verificación de una serie de acciones complejas en las que intervienen diversos actores. Por este motivo, para monitorear su cumplimiento se “precisan [sic] de métodos de seguimiento reforzados que, conforme el carácter excepcional de la declaratoria ECI, son inusuales [y se] explican por el objetivo

⁶⁴ Estos casos fueron acumulados y resueltos en la Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁵ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

⁶⁶ Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

central: restablecer el goce de derechos fundamentales en la forma más rápida y sostenible posible”⁶⁷.

- iii. Requieren el transcurso de un tiempo significativo para su cumplimiento, en la medida en que dependen de “*procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos*”⁶⁸.

12. Ahora bien, dada la complejidad de la situación de vulneración de derechos que ocasiona el desplazamiento y la magnitud de las falencias de la política pública dispuesta para la atención y protección de la población desplazada, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió delegar en esta Sala Especial la labor de seguimiento al cumplimiento las órdenes estructurales de la **Sentencia T-025 de 2004**⁶⁹.

13. De acuerdo con este mandato, una de las facultades de la Sala Especial consiste en conocer, tramitar y resolver las solicitudes de apertura de incidentes de desacato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991. Esta es una competencia que reasumió la Corte Constitucional en relación con el incumplimiento de las órdenes estructurales proferidas tanto en la **Sentencia T-025 de 2004**⁷⁰ como en sus Autos de Seguimiento⁷¹.

14. Esta decisión fue adoptada por la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional considerando que la capacidad de los jueces de primera instancia era insuficiente para asumir la labor de seguimiento⁷², lo cual se reflejaba en la inactividad de los mismos⁷³. Por esta razón, mediante **Auto 206 de 2007** se ordenó al Juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá remitir a la Corte los expedientes correspondientes a las actuaciones derivadas de los **Autos 333, 334 y 335 de 2006**⁷⁴; así como la totalidad de los informes, documentos y demás pruebas recaudadas hasta ese momento. Para estos efectos, dicha providencia resolvió:

“PRIMERO.- REASUMIR la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento, incluyendo la apertura y tramitación de

⁶⁷ Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁹ Corte Constitucional. Acta 01 del 19 de abril de 2009.

⁷⁰ Corte Constitucional. Auto 206 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷¹ Corte Constitucional. Auto 100 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷² Corte Constitucional. Auto 206 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamento jurídico 4.

⁷³ Corte Constitucional. Auto 117 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Fundamentos jurídicos 5 a 7.

⁷⁴ En virtud de estas providencias, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional remitió a al Juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá “*las solicitudes de apertura de incidente de desacato por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 y el informe de evaluación del Procurador General de la Nación que hace parte del expediente de seguimiento a esta sentencia, con el fin de que dicho Juzgado considere la procedencia de abrir incidentes de desacato*”. Corte Constitucional. Auto 333 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Orden primera.

los incidentes de desacato a los que haya lugar, con miras a garantizar que las autoridades competentes adopten las medidas efectivamente encaminadas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno y asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia”⁷⁵. (Énfasis de la Sala).

15. En tal virtud, mediante **Auto 117 de 2008**, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional solicitó información a las autoridades del Gobierno Nacional, acerca del cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004** y de sus Autos de seguimiento con el propósito de determinar si se *“reúnen las condiciones para dar inicio a un incidente de desacato”⁷⁶*.

16. Sin embargo, la Sala Tercera de Revisión no dio apertura a ningún incidente. Por el contrario, inició una nueva etapa en el proceso de seguimiento, producto de la cual se profirieron diferentes providencias acerca de temas fundamentales para el Estado de Cosas Inconstitucional durante los años 2008 y 2009, tales como los **Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006 y 008 de 2009**. En estas providencias, la Corte dictó múltiples órdenes de carácter estructural, a cargo de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (anteriormente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada) con la finalidad de solucionar las falencias identificadas por esta Corporación en el marco del referido seguimiento.

17. De igual forma, la Sala Especial de Seguimiento, mediante **Auto 100 de 2011**, resolvió requerir a las diferentes autoridades del Gobierno Nacional para que, dentro de un término perentorio, reportaran a esta Corporación las acciones concretas y los resultados de las medidas adoptadas para asegurar el goce efectivo de los derechos de diferentes ciudadanos y comunidades en situación de desplazamiento o confinamiento protegidos mediante los **Autos 200 de 2007, 098 de 2008 y 004, 005 y 009 de 2009**. No obstante, en dicha oportunidad tampoco se abrió un incidente sino que se profirió el **Auto 219 de 2011**, providencia por medio de la cual se realizó una nueva evaluación sobre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

18. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento está facultada para adoptar medidas correctivas con el propósito de avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, lo cual incluye conocer y tramitar lo incidentes de desacato formulados por el presunto incumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004** y sus Autos complementarios.

19. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver en grado de consulta si proceden o no las sanciones

⁷⁵ Corte Constitucional. Auto 206 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁶ Corte Constitucional. Auto 117 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

impuestas por esta Sala Especial en contra de aquellas personas o autoridades renuentes a cumplir con las órdenes dictadas por esta Corporación. Esta regla se deriva de la interpretación armónica del artículo 241 de la Constitución Política, los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, el Acuerdo 02 de 2015⁷⁷ y el Acta 01 del 19 de abril de 2009, como se pasa a ver:

19.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió designar a esta Sala Especial para realizar el seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, lo cual implica proferir las órdenes necesarias para que las autoridades adopten las medidas necesarias para superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado en materia de desplazamiento forzado. Esta facultad se deriva especialmente del 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”*.

19.2. Sin embargo, la Sala Plena resolvió conservar dos facultades: (i) decidir sobre el cumplimiento y levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional; y (ii) resolver los incidentes de desacato⁷⁸. Esta decisión, no obstante, debe interpretarse de acuerdo con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 el cual establece que, ante desacatos punibles *“[la] sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”*.

19.3. Al respecto, en la **Sentencia C-243 de 1996**, la Corte Constitucional definió el alcance del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y estableció las siguientes reglas:

- i. El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 es una norma especial que consagra y regula un incidente especial dentro del trámite de la acción de tutela, motivo por el cual, no le son aplicables otras normas que reglamenten incidentes⁷⁹.
- ii. La autoridad judicial competente para imponer la sanción por desacato se deduce del mismo artículo 52, debido a que se emplea el adjetivo de “mismo”, el cual *“se utiliza para referirse al juez de primera instancia, o, según el caso al juez que profirió la orden, toda vez que exclusivamente a él se refiere el inciso primero del artículo”*⁸⁰.
- iii. Las providencias dictadas en el marco del incidente de desacato no son susceptibles de recurso alguno. No obstante, el auto que resuelve sancionar *“debe ser objeto del grado de jurisdicción llamado*

⁷⁷ *“Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”*.

⁷⁸ Corte Constitucional. Acta 01 del 19 de abril de 2009.

⁷⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-243 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamento jurídico VI.2.A.

⁸⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-243 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamento jurídico VI.2.B.

consulta, cuyo objeto consiste en que el superior jerárquico revise si está correctamente impuesta la sanción”⁸¹.

- iv. El superior jerárquico que decida la consulta cuenta con tres (03) días hábiles para fallar⁸².

Siguiendo estas reglas, en **Sentencia T-086 de 2003**, esta Corporación señaló que, si bien el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 establece un mecanismo especial para asegurar la eficacia de los fallos de tutela a través de un trámite incidental, el Legislador decidió que las providencias en las que se sanciona el incumplimiento no tienen ningún medio de impugnación. No obstante, también estableció un control automático por parte de una autoridad judicial de mayor jerarquía quien, a través de institución de la consulta, debe *“corroborar que no se ha presentado una violación de la Constitución o de la Ley, y asegurarse de que la sanción es adecuada, dadas las circunstancias específicas de cada caso, para alcanzar el fin que justifica la existencia misma de la acción de tutela, es decir, asegurar el goce efectivo del derecho tutelado por la sentencia”*⁸³.

19.4. Así las cosas, si bien no existe una norma que disponga de manera explícita que la Sala Plena de la Corte Constitucional es el superior jerárquico de las Salas de Revisión o las Salas Especiales, a dicha colegiatura le corresponde revisar asuntos de dichas Salas, tal y como ocurre, por ejemplo, ante solicitudes de nulidad de las sentencias de tutela o de aclaración de las mismas⁸⁴, en la medida en que a *“la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”*⁸⁵.

19.5. Bajo este entendido, en el marco del seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004** y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió solicitudes de nulidad en contra de los Autos de seguimiento (i.e. **Auto 047 de 2013**⁸⁶) y de aclaración acerca de los efectos y alcances de estas decisiones (i.e. **Auto 137 de 2014**⁸⁷).

20. En razón de lo expuesto en las secciones anteriores, las siguientes son las reglas que se deben tener en cuenta al momento de definir la competencia para conocer de incidentes de desacato en materia de desplazamiento forzado:

⁸¹ Corte Constitucional. Sentencia C-243 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamento jurídico VI.2.

⁸² Corte Constitucional. Sentencia C-243 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamento jurídico VI.2.C.

⁸³ Corte Constitucional. Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴ Corte Constitucional. Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015. Artículos 106 y 107.

⁸⁵ Constitución Política. Artículo 241.

⁸⁶ En esta providencia, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió rechazar de plano por extemporánea, la solicitud de nulidad presentada por el Ministerio de Defensa en contra de las órdenes décima y décima novena del Auto 173 de 2012.

⁸⁷ Mediante Auto 137 de 2014, la Sala Plena rechazó las solicitudes de aclaración de la Sentencia SU-254 de 2013, cuyo seguimiento se encuentra en cabeza de esta Sala Especial de Seguimiento, debido a que las mismas fueron extemporáneas y debido a que *“los alcances de las decisiones de la Corte Constitucional se encuentran señalados en sus providencias”*.

- i. Los incidentes de desacato que se promuevan contra providencias judiciales, aun cuando versen sobre la garantía de los derechos de la población desplazada, no son competencia de la Sala Especial de Seguimiento⁸⁸.
- ii. La verificación del cumplimiento de las órdenes particulares (relacionadas con los 108 casos acumulados en la **Sentencia T-025 de 2004**) le corresponde a los jueces de primera instancia⁸⁹.
- iii. La verificación del cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004**, así como de los Autos de seguimiento a la superación del ECI, recae en esta Sala Especial, en virtud de lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.
- iv. La Sala Plena de la Corte Constitucional se reserva la competencia para resolver los incidentes de desacato en grado de consulta, ante eventuales sanciones proferidas por la Sala Especial de Seguimiento. Esto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 241 de la Constitución Política, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, el Acuerdo 02 de 2015 y el Acta 01 del 19 de abril de 2009.

Mecanismos para hacer efectivos los fallos de tutela: cumplimiento e incidente de desacato

21. El cabal cumplimiento de las sentencias de tutela hace parte del núcleo esencial del derecho de acceso a la justicia, debido a que de esta manera se busca hacer eficaz la primacía de los derechos fundamentales⁹⁰. En tal virtud, para la Corte Constitucional, el cumplimiento de las decisiones judiciales es 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”⁹¹.

22. De igual forma, en torno al cumplimiento de las providencias judiciales, la Corte es enfática en precisar que esta es una obligación de cada uno de los servidores públicos, máxime cuando la decisión se profiere para proteger derechos fundamentales⁹². Además, resulta importante señalar que la obligación

⁸⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 194 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁹ Cfr. Corte Constitucional. Auto 333 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096 de 2008, C-367 de 2014, entre otras.

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹² Ver: Corte Constitucional. Sentencias T-329 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández y T-832 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo.

de acatar las órdenes de los jueces constitucionales se cualifica en el contexto del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en **Sentencia T-025 de 2004**, puesto que dicho cumplimiento trae consigo la protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como lo es la población en situación de desplazamiento forzado⁹³.

23. Por el contrario, el incumplimiento de este deber constituye una conducta de suma gravedad, teniendo en cuenta que compromete no solo el eficiente acceso a la administración de justicia, sino además la prevalencia del orden constitucional, puesto que “(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*”⁹⁴.

24. Así, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, el incumplimiento de las órdenes proferidas 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 el servidor público podría incurrir en conductas tipificadas como prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente), mientras que, en materia disciplinaria podrían dictarse sanciones 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 2002⁹⁵).

25. Ahora bien, esta Corporación ha señalado que el juez de tutela cuenta con facultades específicas para hacer cumplir sus fallos. De una parte, aquellas relacionadas con la protección del derecho tutelado y el cumplimiento del fallo, las cuales se encuentran descritas en el capítulo I del Decreto 2591 de 1991 sobre “*Disposiciones generales y procedimiento*”⁹⁶; y, de otra parte, (ii) aquellas facultades sancionatorias en contra de quienes incumplan sus órdenes, las cuales se encuentran en el capítulo V sobre “*Sanciones*”⁹⁷.

⁹³ Corte Constitucional. Auto 460 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁹⁵ Esta norma fue derogada por el artículo 265 la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, la cual entrará en vigencia el 28 de mayo del presente año.

⁹⁶ Las facultades consignadas en los artículos 23 a 28 del Decreto 2591 de 1991 son: (i) el artículo 23 consagra algunos tipos de órdenes que pueden adoptar los jueces cuando una tutela se dirige en contra de una acción, la denegación de un acto o una omisión; (ii) el artículo 24 establece que los jueces pueden prevenir a las autoridades para que en ningún caso vuelvan a incurrir en acciones u omisiones que pongan en riesgo los derechos de los ciudadanos y, si se llegara a incumplir, dicha conducta acarreará sanciones; (iii) el artículo 25 dispone la posibilidad de indemnizar el daño emergente de los accionantes cuando no se dispone de otro medio judicial y “*la violación del derecho sea manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria*” (al respecto, ver la Sentencia SU-254 de 2013, la cual estableció las reglas para su implementación); (iv) el artículo 26 establece una reserva en favor de los accionantes cuando, en el transcurso de la tutela, se detiene o suspende la actuación impugnada; (v) el artículo 27 establece diferentes reglas para asegurar el cumplimiento de los fallos de tutela; y (vi) el artículo 28 establece la concurrencia de acciones judiciales (diferentes a la acción de tutela) en contra de la autoridad en contra de quien se promovió la tutela.

⁹⁷ En Sentencia C-367 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), 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,*

25.1. En relación con las facultades consignadas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la **Sentencia C-367 de 2014** precisó las siguientes reglas relativas al cumplimiento de los fallos de tutela:

“(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”⁹⁸.

25.2. 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 en una sanción de “*arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales*”, salvo que se haya previsto una medida distinta y sin perjuicio de las acciones penales que correspondan. Esta sanción se impondrá mediante trámite incidental por el juez de primera instancia, a menos que la Corte Constitucional hubiese mantenido esa competencia o asignado a otra autoridad judicial⁹⁹.

26. Como se observa, el fundamento jurídico de los dos mecanismos es diferente, así como las reglas que los rigen; sin embargo, los dos persiguen el mismo propósito: el goce efectivo de los derechos tutelados y la efectividad de los derechos fundamentales (art. 2 Superior). En efecto, la Corte Constitucional en **Sentencia T-226 de 2016** reiteró tres aspectos que diferencian el incumplimiento y el desacato:

relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el Capítulo V, sobre ‘Sanciones’”, las cuales, deberán ser aplicadas, en cada caso, por el juez constitucional.

⁹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo. En esta providencia la Corte analizó una demanda en contra del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 por omisión legislativa relativa, puesto que la citada norma no incluyó el término dentro del cual se deben decidir los incidentes de desacato.

⁹⁹ En Sentencia C-092 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) esta Corporación analizó una demanda en contra del artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 (por medio del cual se reglamenta la acción de tutela), puesto que, en consideración del actor, la concurrencia de la acción disciplinaria y penal por el desacato de las decisiones de tutela contraviene los derechos al juez natural, al debido proceso y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Concluyó la Corte que la norma es constitucional por cuanto pueden concurrir estos procesos en la medida en que el “*primero corresponde al ejercicio de los poderes disciplinarios del juez y se inicia con el fin de lograr la efectividad de la orden proferida y con ella el respeto del derecho fundamental vulnerado; en tanto que el segundo es de naturaleza penal y su finalidad es la de castigar la vulneración de los bienes jurídicos constitucional o legalmente protegidos, producida con la omisión del cumplimiento de lo ordenado*”.

“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 dolo¹⁰⁰.

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”¹⁰¹. (Énfasis de la Sala).

27. En síntesis, el juez de tutela 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 de la sentencia de tutela y el incidente de desacato.

28. Finalmente, se insiste en que el propósito de estos mecanismos consiste en asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales y la efectividad de los derechos constitucionales, es decir, eliminar las causas de la amenaza o restablecer completamente los derechos conculcados. Por esta razón, aun cuando el juez de tutela pueda evidenciar la existencia de un incumplimiento, esto no necesariamente implica la imposición de las sanciones previstas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁰⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-171 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “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”.

¹⁰¹ Corte Constitucional. Sentencia T-226 de 2016.

Al respecto, la **Sentencia T-1113 de 2005** explicó cómo, en algunos casos excepcionales, el incumplimiento obedece a razones ajenas a la voluntad de las personas o autoridades responsables, por ejemplo, debido a la presencia de barreras físicas o jurídicas que hacen imposible el cabal cumplimiento de las decisiones de tutela. En estos eventos, recordó la Corte, el juez tiene el deber de acudir a otros medios que permitan asegurar la satisfacción material de los derechos¹⁰², como modular o proferir nuevas órdenes¹⁰³.

29. Así las cosas, antes de dar trámite a un incidente de desacato, el juez de tutela tiene el deber de evaluar 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. Sin perjuicio de dicha evaluación, el juez debe ejercer su función de hacer cumplir el fallo, hasta tanto se encuentre completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.

Procedibilidad de la solicitud relacionada con la apertura de incidente de desacato

30. La acción de tutela –y en consecuencia, las diligencias enmarcadas en ella– tiene un carácter informal debido a que constituye un mecanismo judicial preferente y sumario, cuyo propósito es proteger de manera inmediata y efectiva los derechos fundamentales de aquellos quienes la invocan (art. 86 C.P.).

31. A pesar de este carácter informal, la jurisprudencia de esta Corporación reconoce la existencia de unos requisitos mínimos de procedibilidad tanto de la acción de tutela¹⁰⁴, como de los trámites que se promueven al interior de aquella, especialmente, con ocasión del cumplimiento de las órdenes proferidas por los jueces.

¹⁰² Sobre este aspecto la Corte 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”. Corte Constitucional. Sentencia T-1113 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰³ Por ejemplo, ante la imposibilidad de cumplir las órdenes de la Sentencia T-642 de 2015 y con fundamento en la obligación de protección eficaz de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional en el Auto 395 de 2018 resolvió acudir a la condena en abstracto contemplada en el artículo 2591 de 1991 y ordenó la indemnización del daño causado al accionante.

¹⁰⁴ Así, corresponde a los jueces verificar “(i) la efectiva acreditación de la legitimación para hacer parte del proceso por quienes en él se encuentran inmiscuidos, ya sea de quien incoa la tutela (accionante -legitimación por activa-) o de quien se predica la presunta vulneración ius-fundamental (el accionado -legitimación por pasiva-); (ii) la inmediatez con que se acudió a este excepcional mecanismo de protección; (iii) que se trate de un asunto de trascendencia constitucional, esto es, que esté de por medio la vulneración de un interés de raigambre constitucional; y (iv) la inexistencia de mecanismos ordinarios de protección (subsidiaridad)”. Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. Fundamento jurídico II.4.

32. Bajo este entendido, la Corte Constitucional definió los presupuestos formales y materiales en relación con las solicitudes de apertura de incidentes de desacato.

32.1. En cuanto a los *presupuestos formales de procedencia*, esta Corporación precisó que corresponde a los jueces de tutela:

- i. Confirmar que las personas que promueven este tipo de incidentes se encuentran legitimadas para hacerlo¹⁰⁵. Al respecto, la **Sentencia T-766 de 1996** estableció que los incidentes de desacato pueden ser promovidos por las partes interesadas, es decir, por aquellos quienes hicieron parte en el proceso de tutela; de oficio por los jueces de conocimiento¹⁰⁶; a petición del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo¹⁰⁷.
- ii. Verificar que existe una orden concreta presuntamente incumplida, debido a que la misma constituye el límite de quien formula el incidente y del juez que lo resuelve¹⁰⁸.
- iii. Precisar el tipo de orden sobre la cual se presume el incumplimiento puesto que, en casos como la **Sentencia T-025 de 2004**, existen órdenes estructurales y particulares cuyo seguimiento no está en cabeza de la misma autoridad judicial¹⁰⁹.
- iv. Identificar a la persona responsable del cumplimiento de la orden presuntamente desacatada. Esto, por cuanto la responsabilidad exigida a los destinatarios de las decisiones de tutela es subjetiva¹¹⁰.

32.2. En relación con los *presupuestos materiales*, en **Sentencia SU-034 de 2018** la Sala Plena de la Corte precisó que, para que haya lugar a una sanción de acuerdo con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, corresponde al juez de tutela: (i) constatar si efectivamente **existió incumplimiento parcial o integral** de la orden dictada en la sentencia; y (ii) verificar si efectivamente **existe responsabilidad subjetiva** en el incumplimiento de la orden judicial.

¹⁰⁵ Así, por ejemplo, en el Auto 101 de 2009 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la Corte rechazó la petición de apertura de un incidente de desacato por falta de legitimación, puesto que la peticionaria no fue parte del proceso que dio origen a la Sentencia SU-484 de 2008. De igual forma, mediante Auto 009 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) se rechazó por falta de legitimación el incidente de desacato solicitado por presunto incumplimiento de la Sentencia SU-913 de 2009, aun cuando en dicha providencia se declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional.

¹⁰⁶ Artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁰⁷ Artículos 277 y 282 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁹ Sobre este particular, en el Auto del 13 de diciembre de 2018, se precisó que el seguimiento que adelanta esta Corporación versa solo sobre las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-025 de 2004, en tanto, corresponde a los jueces de instancia, verificar el cumplimiento de las órdenes particulares de esta decisión. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23, 27, 36 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

Para estos efectos, la citada providencia explicó que la autoridad que adelanta el incidente de desacato debe verificar los siguientes aspectos: (i) a quién se dirigió la orden; (ii) en qué término debía ejecutarse; (iii) cuál es el alcance de esta; (iv) cuál fue el nivel de cumplimiento, dado que solo procede el desacato ante incumplimientos; y (v) de ser el caso, cuáles fueron las razones que generaron el desacato de lo ordenado. Esto último, a su vez, implica comprobar si existe un nexo causal entre el comportamiento culposo o doloso del demandado y el resultado alcanzado¹¹¹.

Caso concreto: análisis de las solicitudes elevadas por la CIJP

33. De acuerdo con las consideraciones expuestas, esta Sala analizará las peticiones elevadas por la CIJP, atendiendo al contenido de cada una de ellas. De este modo, en primer lugar, se resolverá la solicitud de **apertura de incidente de desacato** por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**. Posteriormente, se resolverán las solicitudes dirigidas a la **adopción de medidas de protección especial** en favor de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”, en razón de la situación humanitaria que afrontan.

Solicitudes relacionadas con la apertura de incidente de desacato por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del Auto 173 de 2012

34. La CIJP solicitó iniciar un incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas, la URT y la ANT¹¹². En ese sentido, la peticionaria solicitó adelantar las investigaciones necesarias y adoptar las sanciones correspondientes, como consecuencia del presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**.

35. De acuerdo con las consideraciones expuestas, a continuación, la Sala Especial analizará si esta solicitud se encuentra acorde con los *presupuestos formales y materiales de procedibilidad* establecidos por esta Corporación en su jurisprudencia (*supra*).

Análisis de los presupuestos formales

36. Esta Sala Especial considera que la petición elevada por la CIJP se ajusta a los presupuestos formales expuestos previamente.

36.1. En relación con la **legitimación para actuar**, esta Corporación encuentra que la CIJP acreditó las condiciones definidas por la jurisprudencia constitucional para ejercer la representación judicial en la acción de tutela y, en consecuencia, para adelantar los trámites enmarcados en ella. Al respecto, la

¹¹¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹¹² Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4.

Sentencia T-531 de 2002 precisó los siguientes elementos normativos que integran el acto de otorgar poder a un profesional del derecho:

“Dentro de los elementos del apoderamiento en materia de tutela la Sala señala que el mismo es (i) un acto jurídico formal por lo cual debe realizarse por escrito. (ii) se concreta en un escrito, llamado poder que se presume auténtico. (iii) El referido poder para promover acciones de tutela debe ser especial. En este sentido (iv) El poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial. (v) El destinatario del acto de apoderamiento sólo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional”¹¹³.

Para estos efectos, en la solicitud del trece (13) de agosto de 2018, la CIJP allegó tres documentos. El primero de ellos, es el poder suscrito por el Cabildo Mayor de las comunidades Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas” y el representante legal de la CIJP. En este documento se confirió poder especial a dicha organización para que, en nombre y representación de las comunidades Jiw del predio “Las Zaragozas”, y mediante un profesional del derecho designado por la Comisión, se interpusieran las acciones legales para evitar la vulneración de sus derechos, lo cual incluye el trámite de acciones de tutela e incidentes de desacato en contra de la Unidad para las Víctimas, la URT y la ANT¹¹⁴.

El segundo documento es el poder otorgado por el representante legal de la CIJP a la abogada delegada para que actuara en calidad de apoderada de las referidas comunidades Jiw. Finalmente, el tercer documento es el certificado de existencia y representación de la CIJP.

Posteriormente, mediante memorial radicado el dieciocho (18) de marzo de 2019, el representante legal de la CIJP revocó este poder y, en su lugar, designó a una nueva profesional del derecho para que actuara en calidad de apoderada judicial de las comunidades Jiw¹¹⁵.

Por lo anterior, las comunidades Jiw, por intermedio de su Cabildo Mayor, confirieron poder especial a la CIJP para la promoción y defensa de sus intereses. Razón por la cual, esta Sala concluye que la CIJP cuenta con legitimación para solicitar el inicio del incidente de desacato.

36.2. De igual forma, la CIJP precisó que las órdenes presuntamente incumplidas por las referidas autoridades gubernamentales son las órdenes

¹¹³ M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Esta providencia es reiterada por las Sentencias T-303 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-430 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹¹⁴ Anexo 1 del documento presentado el 13 de agosto de 2018 por la CIJP.

¹¹⁵ Páginas 2 y 3 del documento presentado el 18 de marzo de 2019 por la CIJP.

segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**. En tal virtud, la presente decisión se pronunciará sólo sobre el cumplimiento o desacato de dichos mandatos¹¹⁶.

36.3. En relación con el tipo o **naturaleza de las órdenes** cuyo incumplimiento se analiza, se observa que las mismas son complejas¹¹⁷, en la medida en que su concreción requiere la articulación de diferentes autoridades gubernamentales del nivel nacional y regional. Es justamente sobre este tipo de órdenes que la Corte Constitucional resolvió asumir su seguimiento, como se explicará más adelante.

36.4. Adicionalmente, se encuentra que las autoridades en contra de quienes se pretende adelantar el incidente de desacato son **responsables del cumplimiento** de las órdenes señaladas, a excepción del director de la Unidad para la Restitución de Tierras. En efecto, tal y como lo señaló el director de la URT en respuesta al **Auto 457 de 2018**, dicha entidad no tiene ninguna obligación concreta en relación con las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**¹¹⁸. En consecuencia, el director de esta entidad será desvinculada de la presente actuación.

Análisis de los presupuestos materiales

37. Como se acaba de exponer, la petición elevada por la CIJP cumple con los *requisitos formales de procedibilidad*. En consecuencia, la Corte analizará si la solicitud de la CIJP satisface los *presupuestos materiales* exigidos para imponer las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Para efectos de esta valoración, la Sala Especial si bien tendrá en consideración los informes periódicos del Gobierno Nacional en cumplimiento de la orden vigesimotercera del **Auto 173 de 2012**¹¹⁹ (presentados el 31 de marzo de 2017, el 23 de enero y el 6 de julio de 2018)¹²⁰, su análisis se centrará en la respuesta

¹¹⁶ Al respecto, en el Auto 368 de 2016, esta Corporación reafirmó que el incidente de desacato “cuyo objetivo es únicamente la satisfacción de lo ordenado, encuentra como marco de acción la parte resolutoria de la sentencia que concede un amparo constitucional. Las órdenes son el límite que encuentra quien formula el incidente y el juez”. Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁷ Las órdenes de carácter complejo son “mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública”. Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹¹⁸ Unidad para la Restitución de Tierras. *Contestación al Auto 457 del 25 de julio de 2018, solicitud de apertura de incidente de desacato del Auto 173 de 2012, proferido en seguimiento a la Sentencia T-025 de 2014, comunicado mediante Oficio No. OPT-A- 2206/2018. Radicado URT DSC1-201808974*. (Documento allegado el 3 de agosto de 2018). [Extemporáneo].

¹¹⁹ “VIGÉSIMO TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como coordinadora de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, presentar informes trimensuales de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las órdenes dadas en esta providencia. (...)”.

¹²⁰ Unidad para las Víctimas. *Plan de trabajo orden segunda y plan de acción de retornos y reubicaciones en el marco del cumplimiento de los acuerdos establecidos con la corte constitucional en el auto 565 de 2016, en seguimiento al Auto 173 de 2012*. (Informe allegado el 31 de marzo de 2017); Unidad para las Víctimas. *Entrega del XVI informe en respuesta a la orden vigésimo tercera del Auto 173 de 2012*. (Informe allegado el 23 de enero de 2018); y Unidad para las Víctimas. *Entrega del XVII informe en respuesta al Auto 173 del 2012*. (Informe allegado el 8 de julio de 2018).

al **Auto 457 de 2018** presentada por los directores de la Unidad para las Víctimas y la Agencia Nacional de Tierras¹²¹, debido a que la información allí expuesta es específica con relación a las comunidades del pueblo Jiw asentadas en “Las Zaragozas”. No obstante, de ser necesario, se hará referencia a los demás informes allegados por el Gobierno Nacional cuando se requiera precisar algún aspecto.

38. Ahora bien, como presupuestos materiales, la Corte Constitucional estableció la necesidad de verificar el incumplimiento de las órdenes del juez de tutela y constatar que dicha situación obedeció a una conducta u omisión reprochable de la persona responsable del cumplimiento. Para estos propósitos, corresponde a las autoridades judiciales analizar: (i) a quién se dirigió la orden; (ii) qué término se estableció para su cumplimiento; (iii) cuál es su alcance; (iv) cuál es el nivel de cumplimiento; y de ser el caso; (v) cuáles fueron las razones que generaron el incumplimiento¹²².

En relación con la responsabilidad de los funcionarios en contra de los cuales se solicita iniciar el trámite de desacato, el juez constitucional debe constatar que existe un nexo causal culposo o doloso, entre el comportamiento del accionado y el resultado alcanzado en el cumplimiento de lo ordenado.

39. En tal virtud, debido a que las órdenes constituyen el elemento central sobre el cual versa el análisis del trámite de los incidentes de desacato¹²³, la Sala se referirá sobre el alcance de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012** y la respuesta de las instituciones referidas en relación con su cumplimiento. Posteriormente, se evaluará el nivel de cumplimiento en cada caso¹²⁴. Con base en lo anterior, se resolverá la solicitud objeto del presente apartado.

¹²¹ Unidad para las Víctimas. *Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018) y Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004*. (Documento allegado el 2 de agosto de 2018). [Extemporáneo].

¹²² Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹²³ Los jueces, en el marco de estos incidentes, no tienen la facultad de modificar el contenido sustancial de las órdenes ni de redefinir su alcance, salvo que la medida resulte ineficaz o imposible de cumplir. En esos casos, por motivos excepcionales, el juez puede modificar o dictar nuevas órdenes con el objetivo de asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales; siempre que, se respete el alcance del amparo y el principio de la cosa juzgada. Al respecto, ver: Sentencias T-1113 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-652 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-280 A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y el Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁴ Para ello se emplearán los parámetros definidos por esta Corporación en la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Al respecto, esta Corporación sostuvo lo siguiente en relación con la valoración del cumplimiento de las órdenes: “(iv) *Determinación del nivel de cumplimiento (...) (1) El nivel de cumplimiento **alto**, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento **medio**, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento **bajo**, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) **El incumplimiento** supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será*”

a. *Orden segunda del Auto 173 de 2012: alcance y respuesta gubernamental*

40. La orden segunda del **Auto 173 de 2012**, dispuso adoptar *un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia*, por parte de los directores de la Unidad para las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministro de Salud y Protección Social, el Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Registrador Nacional del Estado Civil, los gobernadores(as) de los departamentos del Meta y Guaviare y los alcaldes(as) de los municipios de San José, Puerto Concordia y Mapiripán. Lo anterior implica, que el cumplimiento de la orden referida, no recae exclusivamente en la Unidad para las Víctimas.

41. El propósito de esta orden consiste en atender de manera inmediata e integral las necesidades más apremiantes de atención humanitaria con énfasis en salud, nutrición, seguridad alimentaria y alojamiento temporal de los pueblos Jiw y Nükak del Meta y el Guaviare, “*de tal manera que ofrezca una respuesta de atención continua y congruente con la crisis humanitaria que padecen estas etnias, tendiente a garantizar su vida física y cultural, su integridad, seguridad y dignidad, mientras se avanza de manera acelerada en el cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 004 de 2009*”¹²⁵.

42. De acuerdo con la referida providencia, este Plan Provisional debía cumplir con unos mínimos en materia de: (i) acceso al agua potable y saneamiento básico; (ii) seguridad alimentaria; (iii) acceso efectivo a los servicios de salud; y (iv) vivienda¹²⁶. Al respecto, el peticionario manifestó que las comunidades del pueblo Jiw asentadas en Mapiripán, aún no tienen asegurado estos mínimos.

43. Sobre este particular, la Unidad para las Víctimas en los informes periódicos allegados a esta Corporación en cumplimiento del **Auto 173 de 2012 y 565 de 2016**, así como en la respuesta al **Auto 457 de 2018** se refirió a lo siguiente:

43.1. En relación con la entrega de la *atención humanitaria*, manifestó que esta institución realiza misiones de acompañamiento y entrega de esta medida a las comunidades. En tal sentido, informó que el 17 de junio de 2018 “*se entregó a 182 familias Kit’s de alimentos y aseo*” y el 17 de julio de ese mismo año “*se entregó a 185 familias Kit’s de alimentos y aseo*”¹²⁷.

así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanza, o avanzó insignificadamente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho”.

¹²⁵ Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Orden segunda.

¹²⁶ Esos mínimos se encuentran consignados en el fundamento jurídico V.i. del Auto 173 de 2012.

¹²⁷ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Págs. 4 y 5.

43.2. En materia de *alojamiento*, señaló que, durante el primer semestre del 2018, “*con el fin de realizar la propuesta de habitabilidad para la comunidad Jiw de Zaragoza, planteó inicialmente la construcción de albergues temporales tipo maloka, los cuales tendrían un área mínima de 200 metros cuadrados de 10 mts lineales por 20 metros lineales, con un solo espacio*”¹²⁸.

Este proyecto fue socializado el 26 de abril de 2018; sin embargo, no fue aceptado por la comunidad, motivo por el cual la Unidad para las Víctimas manifestó que procedió “*a realizar una nueva propuesta conjunta con la comunidad para elaborar un diseño de vivienda temporal que sea adecuada a sus usos y costumbres*”. Como resultado de este ejercicio, se acordó el diseño de casas individuales (las cuales cuentan con planos aprobados). Así, este quedó “*como el diseño oficial para el proceso de reubicación de la comunidad Jiw de Zaragoza*”. A pesar de este acuerdo, la Unidad precisó que:

*“En mayo del 2018, se realizó la propuesta económica para los alojamientos temporales, lo cual arrojó una cifra muy elevada, que no incluía los costos de mano de obra. En este sentido, surge como alternativa la posibilidad de construirlo por etapas para tener la oportunidad de gestionar recursos con las entidades territoriales en atención a los principios de subsidiariedad, corresponsabilidad y concurrencia; así como a la cooperación internacional. No obstante, dicho planteamiento dificulta estimar el tiempo que tomaría el proceso”*¹²⁹.

Como posible solución, la Unidad para las Víctimas puntualizó que se adelanta el rediseño de la propuesta con las mismas características, pero reduciendo el área de construcción.

43.3. En cuanto a la provisión de *servicios básicos*, indicó que, con relación al acceso al agua, se analiza su calidad en el punto dispuesto para su captación (caño Los Muertos). Adicionalmente, de acuerdo con el informe presentado por la Unidad para las Víctimas, “*se ha [sic] dispuesto en los diseños de las viviendas sistemas de captación de agua lluvia para poder suplir las necesidades por vivienda en los meses en los que se presenta escasez del recurso*”¹³⁰. A su vez, respecto del servicio de energía, informó que se encontraba en la etapa de estudio acerca de las diferentes fuentes de generación que se podrían implementar. En materia de saneamiento básico, informó que “*[s]e está estructurando el estudio para implementar una batería de servicios sanitarios comunitarios, con su respectivo sistema de tratamiento de aguas servidas por Zaragoza*”. Sumado a lo anterior, advirtió:

¹²⁸ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 6.

¹²⁹ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 8.

¹³⁰ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Pág. 9.

“Es importante resaltar que desde el nivel nacional se ofició a EDESA S.A. E.S.P., y a la Gobernación del Meta, con referencia ‘Solicitud de estudios agronómicos, estudios del suelo y estudios de afluentes de agua de las Zaragozas en Mapiripán-Meta’ (SIC). La Gobernación del Meta y a la Empresa EDESA, S.A. ESP., dieron respuesta de manera oficial el 21 de Junio del 2018, referente al tema de estudios del suelo de los predios de la Pacora, La Conquista y La Rebelde, en la que manifestaron que se adelantaron estudios y diseños para el abastecimiento de agua para las diferentes comunidades indígenas del Departamento, mediante contrato de consultoría No 103 de 2016, beneficiando al resguardo Jiw. Este compromiso fue adquirido desde el Comité Ampliado del Municipio de San José del Guaviare en el 2016, teniendo en cuenta que la ANT, manifestó que se encontraba en el trámite de negociación y compra de los predios actuales, los cuales se encontraban en arrendamiento.

Estos estudios se iniciaron en el 2017, hasta finales del mismo año, tiempo en el cual se hicieron estudios preliminares que permitieran elaborar el diagnóstico y planteamiento de alternativas, el cual se inició con el diseño de opciones de solución en el mes de mayo de 2018. Y se concluye, informándonos que no hay ningún estudio, ni proyecto para adelantar los estudios para los predios La Conquista, La Pacora y la Rebelde del Municipio de Mapiripán (SIC), donde la comunidad Jiw será reubicada.

Igualmente, Empresa de Servicios Públicos del Meta EDESA S.A., E.S.P. manifestó que hasta no articularse con los encargados de viviendas y concretarse la ubicación de las mismas, no adelantaran la actualización de los estudios ya elaborados y los rediseños a que haya lugar, debido a que ni el Departamento, ni EDESA S.A. E.S.P., se han comprometido con la financiación total de las obras”¹³¹.

43.4. En relación con los proyectos productivos, afirmó que los proyectos se “están elaborando con la comunidad Jiw y el Comité Intereclesial, para ser priorizados por la Agencia de Cooperación Alemana GIZ, durante esta vigencia. No obstante, para darle continuidad al proceso es necesario tener claridad en el tema de los afluentes hídricos de los predios la Pacora, La Conquista y La Rebelde, dado que existe un proceso sancionatorio de Cormacarena”¹³².

Como medida para avanzar en la solución de esta situación, la Unidad para las Víctimas “ofició a Cormacarena, para conocer sobre la concesión de aguas solicitados por la Empresa Poligrow, quienes son señalados de poner en riesgo

¹³¹ Unidad para las Víctimas. Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018. (1 de agosto de 2018). Pág. 10.

¹³² Unidad para las Víctimas. Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018. (1 de agosto de 2018). Pág. 10.

la comunidad Jiw, en los nuevos predios de la Pacora, La Conquista y la Rebelde”¹³³.

44. En síntesis, la Unidad para las Víctimas afirmó que se han adelantado acciones conjuntas entre las diferentes entidades responsables en la construcción de las líneas de acción de los planes urgentes y de contingencia, lo cual se encuentra reflejado en los informes allegados a la Corte Constitucional, tal como se desarrolló en los puntos anteriores. Sin embargo, persisten las barreras identificadas y consignadas en el **Acta del 14 de diciembre de 2016**, razón por la cual no todavía no está asegurado el derecho al agua.

Además, de acuerdo con el informe presentado por la Unidad para las Víctimas en agosto de 2018, se avanza en la armonización entre el Plan de Salvaguarda del Pueblo Jiw y los planes de contingencia, con el objetivo de articular las medidas a corto plazo con acciones puntuales solicitadas por este pueblo. En este sentido, el diez (10) de enero de 2018, el director de Asuntos Indígenas, ROM y minorías del Ministerio del Interior presentó el documento diagnóstico y las líneas de acción del Plan de Salvaguarda Jiw, el cual fue validado en Asamblea de Autoridades los días 12, 13 y 14 de diciembre de 2017¹³⁴.

45. Por otra parte, la Unidad para las Víctimas expuso una serie de obstáculos que inciden en el cabal cumplimiento de la orden relacionada con el *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* los cuales versan sobre¹³⁵:

- i. El “*déficit de presupuesto para la realización de acciones en el territorio y de la baja gestión de oferta con la que se cuenta para la consecución de recursos*”;
- ii. Las “*dinámicas de nuevos escenarios en los que se encuentran estas comunidades*”, las cuales obedecen a factores externos (nuevos riesgos) como internos (i.e. cambios sociales y culturales), motivo por el cual, “*es importante desarrollar jornadas de evaluación y de activación de acciones y medidas*”;
- iii. Los problemas en “*la articulación y coordinación con el Ministerio del Interior para lograr concatenar los componentes de los planes salvaguarda de ambos pueblos [Jiw y Nükak] con las acciones a*

¹³³ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Pág. 10.

¹³⁴ De acuerdo con el Ministerio del Interior, este documento tiene la finalidad de servir de “*insumo para que las entidades definan acciones para la garantía de los derechos fundamentales de los Jiw afectados en el marco del conflicto y el desplazamiento y como herramienta de articulación principal con otros planes como los PDETS y los PIRC (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y Planes Integrales de Reparación Colectiva)*”. Ministerio del Interior. *Entrega del documento diagnóstico y líneas de acción del Plan de Salvaguarda del Pueblo Indígena Jiw*. (Documento allegado el 10 de enero de 2018).

¹³⁵ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Págs. 25-27.

desarrollar en territorio por parte de las entidades tanto a nivel nacional como territorial”;

- iv. En la actualidad, la *“situación de orden público se constituye en uno de los principales obstáculos para que se profundicen las acciones y se consoliden a nivel territorial”;*
- v. La necesidad de *“una mayor presencia y acompañamiento del Ministerio Público”*, especialmente para el seguimiento de las acciones a nivel regional y municipal;
- vi. El aumento en el número de familias. Actualmente hay 228, lo que corresponde a 31 familias más de las iniciales;
- vii. Los cambios en los diseños de los alojamientos por parte de la comunidad;
- viii. Las condiciones desfavorables para la persistencia cultural del pueblo debido a las condiciones de los predios adquiridos por la ANT;
- ix. Los problemas ambientales en los asentamientos, los cuales están relacionados con la contaminación del agua de consumo por parte de la empresa Poligrow (situación referida en el informe de la Unidad para las Víctimas). Al respecto, la Unidad señaló que, si bien es la coordinadora del SNARIV, este es un problema que desborda sus competencias; y
- x. Finalmente, *“la presencia de personas extrañas que habrían violentado los derechos de uno de los consejeros mayores de la comunidad en los predios, situación que claramente vulneraría las garantías de no repetición para los Jiw”*, a pesar de que existe un concepto favorable de seguridad para avanzar en la reubicación.

*b. Evaluación del nivel de cumplimiento de la orden segunda del **Auto 173 de 2012***

46. Para que proceda la imposición de una sanción por desacato, deben concurrir dos elementos: (i) el incumplimiento de una orden (elemento objetivo); y (ii) que dicho incumplimiento obedezca a una conducta reprochable por parte de la persona obligada (elemento subjetivo). Por ello, para evaluar el nivel de cumplimiento de la orden segunda del **Auto 173 de 2012**, se analizará cada uno de los componentes del *Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia* confrontando las afirmaciones de la CIJP y los informes presentados por la Unidad para las Víctimas y, solo en el caso de identificarse un **incumplimiento**, se analizará la responsabilidad del director de dicha entidad.

46.1. **Atención Humanitaria:** la CIJP denunció la suspensión, aparentemente injustificada, de la atención humanitaria entre los meses de diciembre de 2017 y junio de 2018. Al respecto, la Unidad para las Víctimas afirmó que el 17 de junio de 2018 “*se entregó a 182 familias Kit’s de alimentos y aseo*” y el 17 de julio de ese mismo año “*se entregó a 185 familias Kit’s de alimentos y aseo*”¹³⁶. Sin embargo, el director de la Unidad para las Víctimas no explicó por qué suspendió durante más de un semestre la entrega de la ayuda humanitaria, por lo cual, esta Sala se referirá a esta situación más adelante.

46.2. **Alojamiento:** la CIJP explicó que la reubicación en el predio “Las Zaragozas” cuenta sólo con tres viviendas que no tienen la capacidad de albergar a toda la comunidad. Esta situación se agrava como resultado de la llegada de nuevas familias, producto del desplazamiento forzado, como lo señaló la propia Unidad para las Víctimas¹³⁷.

Al respecto, si bien esta entidad explicó las acciones que adelantó en la materia, aún no se ha solucionado el problema de vivienda de las comunidades y no se ha respondido a la necesidad de construir albergues temporales. Esto quiere decir, que actualmente las comunidades Jiw en el predio “Las Zaragozas” no tienen asegurado el **alojamiento temporal**, lo cual aleja aún más la posibilidad de hacer efectivo su derecho a la vivienda digna.

Sin embargo, para esta Corporación es claro que se presentaron factores ajenos a la voluntad de la Unidad para las Víctimas que inciden y afectan el cumplimiento de la orden analizada. Por ejemplo, el aumento en el número de familias en los asentamientos¹³⁸.

46.3. **Servicios básicos:** como se desprende de la respuesta de la Unidad para las Víctimas, todavía no está garantizado el acceso a estos servicios para los Jiw del predio “Las Zaragozas”. Por el contrario, dicha entidad advierte que, debido a la imprecisión de las responsabilidades y compromisos de las entidades locales, se generó un bloqueo que afecta los derechos de estas comunidades.

46.4. **Proyectos productivos:** la Unidad para las Víctimas informó que los proyectos productivos aún no se han concretado. Esto obedece a problemas de contaminación de las fuentes hídricas, al parecer, asociadas a proyectos agroindustriales.

¹³⁶ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Págs. 4-5.

¹³⁷ De igual forma, en materia de seguridad, la CIJP llamó la atención acerca de la Alerta Temprana 065 de 2018, dictada por la Defensoría del Pueblo. En ella se evidencia el riesgo que afrontan las comunidades Jiw.

¹³⁸ “*En el proceso de reubicación, se presenta un aumento de 31 familias más en el número de las familias que se encuentran en la actualidad en la Zaragoza, es decir, hay un total de 228 familias, lo cual modifica las proyecciones presupuestales para la construcción de los alojamientos, la cual la evidente responde a la dinámica poblacional*”. Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Pág. 26.

47. A partir de la valoración de los informes en los términos referidos previamente, esta Sala Especial encuentra un **nivel de cumplimiento bajo**¹³⁹ a la orden segunda del **Auto 173 de 2012**, en la medida en que, si bien se presentaron avances dirigidos a su cumplimiento, en particular en relación con los compromisos derivados de la Mesa Técnica convocada mediante **Auto 565 de 2016**, las comunidades afrontan múltiples afectaciones asociadas a los rezagos presentados en el cumplimiento de la orden referida.

48. Como se acaba de señalar, los alojamientos no son suficientes para albergar a todas las familias, lo cual se agrava como consecuencia de nuevos desplazamientos de población que se asienta en estos predios. A su vez, en materia de servicios públicos, el saneamiento básico depende de los proyectos de vivienda y el servicio de energía, en relación con lo cual se informó que se estudian posibles soluciones. En cuanto a la seguridad alimentaria, se puede concluir que ésta no es garantizada, especialmente porque los proyectos productivos no se han implementado, y se presentan problemas ambientales por contaminación de las fuentes hídricas.

Además, en torno al componente de atención humanitaria, si bien la Unidad para las Víctimas retomó su entrega desde junio de 2018, también es cierto que la misma se suspendió durante más de un semestre. En tal sentido, si bien no se puede concluir que persista un incumplimiento de esta orden, en la presente providencia se adoptarán nuevas medidas para asegurar que dicha situación no vuelva a ocurrir, como se verá en el apartado relacionado con las solicitudes sobre la ayuda humanitaria (*infra*).

49. Esta Corporación identifica la existencia de obstáculos físicos y jurídicos que inciden en el cumplimiento de esta orden, los cuales no son imputables a la gestión de la Unidad para las Víctimas, ni su solución depende exclusivamente de ella, tales como: (i) condiciones de orden público¹⁴⁰; (ii) problemas de articulación y coordinación interinstitucional; (iii) afectaciones ambientales, asociadas al desarrollo de proyectos agroindustriales; y (iv) el aumento de familias en el predio “Las Zaragozas”.

Sumado a estos obstáculos, también se identificaron deficiencias en materia de presupuesto, especialmente debido al cambio de diseño en la propuesta de alojamientos temporales, lo cual implicó un incremento en los costos del proyecto¹⁴¹. Lo anterior, en todo caso, debe ser resuelto por el gobierno en su conjunto.

¹³⁹ “El nivel de cumplimiento **bajo**, que los parámetros revelen deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán”. Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle.

¹⁴⁰ Al respecto, la Defensoría del Pueblo dictó la Alerta Temprana No. 065 el 2 de agosto de 2018, donde advirtió el riesgo que afrontan las familias ubicadas en el asentamiento de “La Zaragoza”.

¹⁴¹ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Págs. 6-8.

c. Orden tercera del **Auto 173 de 2012**

50. En este caso se ordenó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (actual Agencia Nacional de Tierras)¹⁴², realizar un estudio de predios disponibles para arriendo o compra en los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán -aptos para vivienda y cultivo-, o eventualmente en otros municipios del departamento del Meta, con el fin de reubicar temporalmente, en mejores condiciones, a las comunidades Jiw desplazadas.

Esta orden tenía como objetivo mejorar a mediano plazo las condiciones de las familias Jiw desplazadas y reubicadas temporalmente en “Las Zaragozas”. Esta solución, aunque temporal, requiere predios aptos para vivienda y cultivo, pues su propósito es garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades, así como prevenir la ocurrencia de nuevos desplazamientos.

51. Al respecto, es necesario tener en cuenta que esta Corporación adoptó esta decisión debido a la necesidad de ampliar los territorios en los cuales se encontraban reubicadas las comunidades Jiw. Concretamente, se advirtió que:

“[Los] constantes desplazamientos y el ingreso de nuevas familias a las reubicaciones propicia el hacinamiento en los albergues de tipo familiar y crean una necesidad constante de equipamiento de otros, como en el caso de la etnia Jiw, cuyas comunidades desplazadas en el departamento del Meta han sido ubicadas en los albergues denominados Las Zaragozas, cuya octava etapa ya está en construcción y, en ese sentido, como se anotó antes, se hace necesaria la consecución de otros predios para nuevas reubicaciones temporales, que ofrezcan mejores condiciones para quienes se han visto obligados a desplazarse”¹⁴³.

52. Sobre este particular, la Unidad para las Víctimas¹⁴⁴ y la Agencia Nacional de Tierras¹⁴⁵ precisaron que:

52.1. En la Mesa Técnica convocada por la Sala Especial de Seguimiento, mediante **Auto 565 de 2016**¹⁴⁶, la ANT se comprometió a “[f]inalizar la compra de predios de los territorios de la población indígena Jiw asentada en “Las Zaragozas” (Francy Esnerida, Pajonales, El Delirio, La Conquista, La Rebelde y Pacora-Mapiripán) para la constitución del resguardo y formalizar el territorio ‘Luna Roja’”¹⁴⁷.

¹⁴² Creada mediante Decreto 2363 del 07 de diciembre de 2015.

¹⁴³ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴⁴ Unidad para las Víctimas. Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018. (1 de agosto de 2018).

¹⁴⁵ Agencia Nacional de Tierras. Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004. (2 de agosto de 2018).

¹⁴⁶ En virtud del Auto 565 de 2016, la Sala Especial de Seguimiento convocó a una Mesa Técnica el 14 de diciembre de 2016, con el objetivo de constatar el nivel de cumplimiento de las órdenes del Auto 173 de 2012.

¹⁴⁷ Este compromiso quedó consignado en el Acta del 14 de diciembre de 2016.

52.2. Conforme con lo anterior, la ANT adelantó diferentes acciones para la compra de los predios de acuerdo con los parámetros y procesos legales establecidos en la Ley 160 de 1994 y los Decretos 1071 y 2365 de 2015¹⁴⁸, las cuales se exponen a continuación:

52.3. De acuerdo con estos parámetros, se priorizó la compra de los predios para la vigencia 2017. Esto, por cuanto “*los predios a continuación referidos, no habían podido ser objeto de compra anterior a la vigencia de 2017, por cuanto se encontraban en las pretensiones territoriales de la Comunidad Indígena de los Sikuni Caño Ovejas*”. Es decir, existía un aparente traslape entre los territorios reclamados en el proceso de restitución por el pueblo Sikuni y los predios destinados para la constitución del resguardo Jiw. Sobre este particular, el Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, mediante Auto del 9 de mayo de 2017, dispuso certificar la desvinculación del proceso descrito, los predios pretendidos por el pueblo Jiw para su reubicación¹⁴⁹.

52.4. Una vez actualizados los títulos de los predios (*Francy Esnerida, El Delirio, La Conquista, Pacora, Pajonales y La Rebelde*), la ANT realizó una visita agronómica¹⁵⁰ y conforme a ella, “*se procedió a dar viabilidad jurídica de tradición de los bienes para el envío (SIC) de los avalúos de los predios Pacora, La Rebelde y La Conquista*” destinados a la constitución del resguardo. En cuanto a los predios *Francy Esnerida, Pajonales y El Delirio*, la ANT advirtió que “*no fue posible aclarar y allegar por parte de los propietarios la documentación necesaria para el proceso*”¹⁵¹.

52.5. Como resultado de este proceso se adquirieron los predios *Pacora, La Rebelde Lote A y La Conquista*, beneficiando a 977 personas y 228 núcleos familiares, con 1733 Has 1724 m². Estos predios fueron entregados materialmente durante la semana comprendida entre el 23 y el 26 de octubre de 2017, fecha en la que se habría realizado la debida verificación de linderos. En este procedimiento la Unidad para las Víctimas estableció compromisos con la comunidad para avanzar en el proceso de reubicación¹⁵².

¹⁴⁸ Este cuenta con las siguientes etapas: (i) Oferta de Compra Voluntaria; (ii) Estudio de Títulos; (iii) Levantamiento Topográfico; (iv) Visita Técnica o Agronómica; (v) Avalúo; (vi) Control de Avalúo; (vii) Viabilidad Jurídica de la Oficina de Representación de la ANT; (viii) Oferta al Propietario y Registro de la misma; (ix) Aceptación de la Oferta por parte del Propietario; (x) Firma de Escrituras y Registro; (xi) Acta de Entrega por parte del Propietario a la ANT y de la ANT a la Comunidad Indígena; y (xi) Cuenta de Cobro y Pago de Propietario.

¹⁴⁹ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004.* (2 de agosto de 2018). Pág. 5.

¹⁵⁰ Visita realizada entre los días 13 a 18 de marzo de 2017.

¹⁵¹ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004.* (2 de agosto de 2018). Pág. 6.

¹⁵² De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, entre el 25 y 27 de octubre de 2017 se asumieron compromisos relacionados con el censo de familias que iniciarían el proceso de reubicación; y entre el 18 y el 20 de noviembre de 2017, se adquirió el compromiso de adelantar un diagnóstico participativo acerca de las necesidades de las comunidades en materia de habitabilidad, saneamiento básico, agua potable, educación, fortalecimiento organizativo, salud y alimentación. Unidad para las Víctimas. *Entrega del XVI informe en respuesta a la orden*

52.6. En relación con la constitución del resguardo, en el año 2018 la ANT inició el procedimiento tendiente a la “*Constitución del Resguardo a la Comunidad Indígena Naexal Lajt, con los 3 predios Pacora, La Rebelde Lote A y La Conquista, del Fondo Nacional Agrario*”¹⁵³. Así, entre el 23 y el 28 de abril, la ANT realizó una visita al terreno en la cual se elaboró un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, el cual se notificó al Consejero de la comunidad, a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria del Meta y al Alcalde de Mapiripán, y se fijó mediante edicto en la alcaldía entre el 4 y el 24 de abril¹⁵⁴.

52.7. Sumado a lo anterior, la ANT remitió al Ministerio del Interior el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, el cual finalizó en junio y fue aprobado el (once) 11 de julio de 2018¹⁵⁵.

52.8. Como resultado de lo anterior, el pasado tres (3) de agosto de 2018 el Consejo Directivo de la ANT expidió la resolución de constitución del Resguardo Indígena Naexal Lajt.

53. En cuanto a los obstáculos en el cumplimiento de la orden tercera del **Auto 173 de 2012**, la ANT identificó: (i) el retraso en la adquisición de predios, explicado, en parte por la demanda de restitución que se adelanta en favor del Pueblo Sikuni; y (ii) las limitaciones presupuestales e institucionales, especialmente para realizar los desplazamientos necesarios para el proceso de compra.

d. Evaluación del nivel de cumplimiento de la orden tercera

54. Como se indicó anteriormente, para sancionar a una autoridad por el desacato de una orden se requiere, primero, verificar el incumplimiento de un mandato. En tal sentido, se analizará el nivel de cumplimiento de la orden tercera y, de verificarse un incumplimiento, se analizará la responsabilidad del director de la ANT.

55. Al respecto, es importante recordar que los asentamientos “Las Zaragozas” se constituyeron sobre los predios de *Francy Esnerida, El Delirio y Pajonales*, en donde se encuentran las comunidades del pueblo Jiw; y que en el **Auto 173 de 2012** se estableció la necesidad de conseguir nuevos predios para

vigésimo tercera del Auto 173 de 2012. (Entregado el 23 de enero de 2018). Pág. 53. También ver: Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Pág. 5.

¹⁵³ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004*. (2 de agosto de 2018). Pág. 7.

¹⁵⁴ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004*. (2 de agosto de 2018). Pág. 8.

¹⁵⁵ Agencia Nacional de Tierras. *Respuesta Auto 475 de 2018 comunicado con oficio N°OPT-A2208/2018 con radicado de entrada en la ANT-DAE 20186200805962 que refiere, Solicitud de Apertura de Incidente de Desacato del Auto 173 de 2012 de la Sentencia T-025 del 2004*. (2 de agosto de 2018). Pág. 8.

asegurar que los procesos de reubicación se llevaran a cabo en condiciones dignas puesto que, en las condiciones en que se encontraban los albergues, las familias afrontaban situaciones de hacinamiento que, por ejemplo, incidían en la transmisión de enfermedades¹⁵⁶.

Es por esta razón que, en el marco de la Mesa Técnica de Trabajo convocada mediante **Auto 565 de 2016**, la ANT se comprometió a adquirir tanto los predios donde se encuentran las comunidades (*Francy Esnerida, El Delirio y Pajonales*) como aquellos necesarios para ampliar los asentamientos y conformar un resguardo (*Pacora, La Rebelde Lote A y La Conquista*), los cuales, en todo caso, deben ser aptos para la vivienda y el cultivo.

56. En el caso de la orden tercera, la ANT reportó las diferentes acciones dirigidas a asegurar la compra de los predios *Francy Esnerida, El Delirio, La Conquista, Pacora, Pajonales y La Rebelde*, de acuerdo con los parámetros normativos (*supra*). Producto de ello, la ANT adquirió los predios *Pacora, La Rebelde Lote A y La Conquista*, los cuales comprenden un área superior a las 1700 hectáreas y adelantó las gestiones necesarias para constituir el Resguardo Indígena Naexal Lajt.

Sin embargo, los predios adquiridos aún no logran satisfacer el propósito de la orden, es decir que aún no se logra cumplir con la obligación de asegurar que los terrenos destinados para la reubicación de las comunidades Jiw sean aptos para vivienda y cultivo. Esto no implica que la obligación de garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades Jiw de “La Zaragoza” recaiga de manera exclusiva en la ANT; sin embargo, no se puede perder de vista que sus obligaciones inciden de manera directa en esta materia.

En consecuencia, esta Sala Especial encuentra acreditado un **nivel de cumplimiento medio**¹⁵⁷ en el caso de la orden tercera. Como se señaló, la ANT avanzó en la adquisición de predios y, de hecho, ya hizo la entrega de los predios *Pacora, La Rebelde Lote A y La Conquista*. Sin embargo, falta gestionar y finalizar la adquisición de los predios *Francy Esnerida, Pajonales y El Delirio*, de acuerdo con los compromisos consignados en el Acta del 14 de diciembre de 2016.

Sin perjuicio de lo anterior, también se constata la existencia de obstáculos, especialmente jurídicos, que inciden en el cumplimiento (i.e. la existencia de un proceso de restitución de derechos territoriales de otro pueblo sobre los predios que se iban a adquirir) y otros que actualmente impiden el cabal cumplimiento y sobre los cuales se espera una pronta solución. Es el caso de la falta de la documentación requerida a los propietarios de las fincas *Francy Esnerida*,

¹⁵⁶ Corte Constitucional. Auto 173 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 4.2.1.

¹⁵⁷ “El nivel de cumplimiento **medio**, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho”. Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

Pajonales y El Delirio. Estas situaciones, como se observa, no son imputables al Director de la ANT.

e. Respuesta en concreto sobre la solicitud de apertura de incidente de desacato

57. Una vez precisado el alcance de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012** y analizados los informes gubernamentales, esta Sala Especial negará la petición de la CIJP, por las razones que se exponen a continuación:

57.1. El incidente de desacato solo es procedente cuando se evidencia el incumplimiento de una orden y se constata que esta situación obedece a una conducta u omisión reprochable de la persona responsable del cumplimiento. Es decir, como se expresó en los fundamentos jurídicos anteriores, la comprobación de la responsabilidad subjetiva es uno de los presupuestos para la procedencia de la declaratoria de desacato. La existencia de incumplimiento, por sí misma, no es suficiente para la prosperidad del incidente formulado por la organización peticionaria.

57.2. Bajo este entendido, en la presente providencia la Sala valoró el nivel de cumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012** y encontró acreditado un nivel de **cumplimiento bajo y medio**, respectivamente.

57.3. De igual forma, las autoridades lograron demostrar la existencia de obstáculos fácticos y jurídicos que razonablemente impidieron el cabal cumplimiento de las referidas órdenes. Lo cual, de ninguna forma puede ser entendido como una autorización para incumplir las decisiones de esta Corporación, sino como un punto de partida para formular nuevas medidas que conduzcan a la protección y garantía de los derechos de las comunidades Jiw.

58. Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta que corresponde a esta Corporación asegurar el cumplimiento de sus órdenes, esta vez bajo el criterio de responsabilidad objetiva antes explicado, mediante la presente providencia la Sala Especial de Seguimiento autorizará a la Magistrada Presidenta para que, en un nuevo pronunciamiento, convoque una Mesa Técnica de Trabajo. Este espacio tendrá por propósito reunir a las autoridades responsables del cumplimiento de las medidas dispuestas en el **Auto 173 de 2012** y a las autoridades étnicas de los pueblos protegidos por dicha decisión, en torno a los aspectos que representan mayor complejidad en su implementación, con el objetivo de oír y luego proponer soluciones efectivas dirigidas a superar los obstáculos y procurar avances significativos, encaminados al goce efectivo de sus derechos.

Solicitudes relacionadas con la entrega de la atención humanitaria

59. En relación con la atención humanitaria, la CIJP solicitó ordenar a la Unidad para las Víctimas (i) *“concertar un mecanismo idóneo y eficaz para que*

en el término de 24 horas haga la entrega efectiva de la ayuda humanitaria (...) teniendo en cuenta una dieta alimentaria especial para los niños, niñas y mujeres en embarazo”; (ii) “seguir entregando la ayuda humanitaria mensual hasta tanto los programas de reubicación y de sostenibilidad productiva garanticen la vida en condiciones de dignidad del pueblo Jiw”¹⁵⁸.

60. Como se señaló anteriormente, la CIJP indicó que la Unidad para las Víctimas suspendió la entrega de la atención humanitaria entre diciembre de 2017 y el de junio de 2018. Al ser cuestionado sobre el particular, el director de esta entidad no desmintió dicha afirmación, sino que se limitó a exponer el número de ayudas entregadas el 17 de junio y el 17 de julio de 2018¹⁵⁹.

61. Lo anterior permite concluir que efectivamente se suspendió la entrega de las ayudas humanitarias entre el mes de diciembre de 2017 y el 17 de junio de 2018, momento a partir del cual la Unidad para las Víctimas volvió a proporcionar esta asistencia. A pesar de la gravedad de esta situación, el director de la Unidad para las Víctimas no explicó por qué se presentó esta situación ni se observa que haya implementado ninguna medida de contingencia para mitigar los impactos de dicha suspensión. Por el contrario, en su informe del mes de agosto de 2018, la Unidad advirtió que la ayuda humanitaria no es retroactiva¹⁶⁰.

62. En tal virtud, en relación con las solicitudes de la CIJP la Sala accederá a las peticiones y, en consecuencia, adoptará las siguientes decisiones:

62.1. Ordenar al director de la Unidad para las Víctimas: (i) concertar con las comunidades Jiw de “Las Zaragozas” un mecanismo idóneo y eficaz, para que en el término no superior a los cinco (5) días haga la entrega efectiva de la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta para ello una dieta alimentaria especial para los niños y niñas, enfermos con requerimientos alimenticios particulares y mujeres en embarazo y; (ii) asegurar la entrega ininterrumpida de la ayuda humanitaria a las comunidades Jiw asentadas en “Las Zaragozas”, hasta tanto los programas de reubicación y de sostenibilidad productiva garanticen la vida en condiciones de dignidad del pueblo Jiw.

62.2. Ordenar al Director de la Unidad para las Víctimas adoptar las medidas necesarias para evitar que se suspenda nuevamente la entrega de la ayuda humanitaria a las comunidades Jiw de “Las Zaragozas”.

62.3. Compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación para que examine esta situación en el marco de sus competencias.

¹⁵⁸ Comisión Intereclesial de Justicia y paz. *Incidente de desacato*. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4

¹⁵⁹ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Págs. 4-6.

¹⁶⁰ Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (Documento allegado el 1 de agosto de 2018). Pág. 4.

Solicitudes relacionadas con el proceso de reubicación

63. En relación con el proceso de retorno de las comunidades Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”, la CIJP solicitó a la Sala ordenar a la Unidad para las Víctimas, a la Unidad para la Restitución de Tierras y a la Agencia Nacional de Tierras “*garantizar la reubicación del pueblo JIW, en los predios entregados, en condiciones dignas*”. Para estos propósitos, el Gobierno Nacional, además, debe diseñar y ejecutar un plan de reubicación¹⁶¹.

Sobre este particular, el presente Auto no adoptará una nueva decisión debido a que, en el marco de la formulación del plan de reubicación, la Unidad para las Víctimas realizó diferentes mesas de trabajo con las comunidades Jiw del predio “Las Zaragozas”, para elaborar diagnósticos comunitarios¹⁶². Sin embargo, reiterará el compromiso asumido por la Unidad para las Víctimas, Gobernaciones del Guaviare y Meta, y alcaldías de San José del Guaviare y Puerto Concordia en el Acta de la Mesa Técnica convocada en el **Auto 565 de 2016**, para adelantar este proceso de forma urgente y coordinada. Esto en el marco de la Mesa Técnica que se convocará, donde se examinará el cumplimiento del plan de reubicación referido.

Solicitud relacionada con la creación de una Mesa Técnica

64. Finalmente, esta Sala Especial accederá a la solicitud relacionada con la convocatoria a una Mesa Técnica, cuya metodología y fecha será determinada por la Magistrada sustanciadora, la cual será comunicada a las entidades competentes, así como a la comunidad asentada en el predio “Las Zaragozas”, y los acompañantes del proceso.

Síntesis de la decisión

65. En la presente providencia, la Sala Especial resolvió las peticiones elevadas por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. La primera de ellas, relacionada con la solicitud de apertura de incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad para la Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras, por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**. Las demás solicitudes, por su parte, buscan que la Corte Constitucional ordene nuevas medidas para la protección especial de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en “Las Zaragozas”, debido a la crítica situación humanitaria que afrontan.

66. Para estos propósitos, la Sala Especial (i) precisó la competencia de la Corte Constitucional para verificar el cumplimiento de sus decisiones y, en

¹⁶¹ De acuerdo con el peticionario, este plan debe contar con: “*un cronograma fijo, la respectiva asignación presupuestal y el desarrollo de los diferentes componentes tendientes a garantizar la habitabilidad y la producción de los predios entregados*”. CIJP. Incidente de desacato. (Documento allegado el 11 de mayo de 2018). Pág. 4.

¹⁶² Unidad para las Víctimas. *Informe presentado en respuesta al Auto 457 de 2018*. (1 de agosto de 2018). Pág. 6.

particular, la competencia de la Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado mediante **Sentencia T-025 de 2004**; (ii) reiteró los mecanismos judiciales con los que cuenta el juez de tutela para asegurar el cumplimiento de las sentencias de tutela; y (iii) definió los requisitos de procedibilidad de la solicitud de apertura de incidente de desacato. De acuerdo con estos supuestos, en el acápite del caso concreto, se resolvieron cada una de las peticiones elevadas por la CIJP.

66.1. En relación con la solicitud de abrir un incidente de desacato, se realizó un examen de procedibilidad de acuerdo con los requisitos formales y materiales definidos por la Corte Constitucional. Producto de este análisis, la Sala concluyó que no había lugar a acceder a la petición por cuanto, si bien se constató un nivel de cumplimiento bajo de la orden segunda y medio de la orden tercera del **Auto 173 de 2012**, las autoridades gubernamentales lograron probar la existencia de obstáculos fácticos y jurídicos que impidieron cumplir con dichos mandatos.

No obstante, atendiendo a la crítica situación que afrontan las comunidades Jiw en el municipio de Mapiripán (Meta), la Sala Especial resolvió convocar una Mesa Técnica de Trabajo, para que, en el marco de un espacio dialógico, se aborden aquellos aspectos que inciden en el cumplimiento del **Auto 173 de 2012**, así como oír y luego proponer soluciones efectivas para su superación.

Adicionalmente, considerando que la Unidad para la Restitución de Tierras no tiene una obligación específica en el cumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**, se resolvió desvincular a dicha entidad de la presente actuación.

66.2. En torno a las solicitudes relacionadas con la entrega de la atención humanitaria, se constató que, entre el mes de diciembre de 2017 y el 17 de junio de 2018 se suspendió la entrega de las ayudas humanitarias a las comunidades de “Las Zaragozas” sin que mediara un plan o medida de contingencia. En consecuencia, se resolvió adoptar tres medidas: (i) ordenar a la Unidad para las Víctimas entregar a las comunidades la atención humanitaria de manera ininterrumpida; (ii) ordenar al director de dicha entidad, adoptar las medidas necesarias para evitar que se suspenda nuevamente la entrega de esta medida; y (iii) compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación en contra del director de la Unidad para las Víctimas.

66.3. Acerca de la solicitud concerniente al proceso de reubicación de las comunidades, se resolvió no acceder a la petición en la medida en que, en el marco de la Mesa Técnica de Trabajo dispuesta en la presente decisión se examinará el cumplimiento del plan de reubicación anunciado por la Unidad para las Víctimas en sus informes.

66.4. Finalmente, la Sala decidió acceder a la petición de convocar una Mesa Técnica, cuya metodología será determinada en una nueva providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento,

RESUELVE

Primero.- RECONOCER la personería jurídica a la abogada designada por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, mediante memorial del dieciocho (18) de marzo de 2019, para representar a las comunidades Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas” en el municipio de Mapiripán (Meta), en el marco del trámite del incidente de desacato objeto de la presente decisión.

Segundo.- DESVINCULAR de la presente decisión al director de la Unidad para la Restitución de Tierras, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- DECLARAR un nivel de cumplimiento **bajo** de la orden segunda y **medio** de la orden tercera del **Auto 173 de 2012**, de acuerdo con lo expuesto en la presente providencia.

Cuarto.- NEGAR las solicitudes de iniciar la apertura de un incidente de desacato por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del **Auto 173 de 2012**, en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad para la Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras.

Quinto.- ACCEDER de manera parcial a las peticiones relacionadas con la garantía de la provisión de la atención humanitaria y del proceso de retorno de las comunidades Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas”, y en consecuencia, **ORDENAR** al Director de la Unidad para las Víctimas: (i) concertar con las comunidades Jiw de “Las Zaragozas” un mecanismo idóneo y eficaz, para que en un término no superior a los cinco (5) días, a partir de la notificación de esta providencia, garantice la entrega efectiva de la atención humanitaria, teniendo en cuenta para ello una dieta alimentaria especial para los niños, niñas, enfermos con necesidades alimenticias particulares y mujeres en embarazo; (ii) asegurar la entrega ininterrumpida la ayuda humanitaria a las comunidades Jiw asentadas en “Las Zaragozas”, hasta tanto los programas de reubicación y de sostenibilidad productiva garanticen la vida en condiciones de dignidad del pueblo Jiw; y (iii) adoptar las medidas necesarias para evitar que se suspenda nuevamente la entrega de la atención humanitaria a las comunidades Jiw de “Las Zaragozas”, sin que medie una justificación constitucionalmente válida, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4633 de 2011, y las reglas definidas por esta Corporación en relación con la entrega de esta medida para los pueblos indígenas desplazados.

Sexto.- AUTORIZAR a la Magistrada Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento para convocar una Mesa Técnica de Trabajo con el propósito de reunir a las autoridades responsables de las medidas dispuestas en el **Auto 173 de 2012** y a las autoridades étnicas de los pueblos protegidos por dicha decisión,

en torno a los aspectos que representan mayor complejidad en su implementación, a fin de oír las propuestas y posteriormente proponer soluciones efectivas para salvar los obstáculos y procurar avances significativos, encaminados al goce efectivo de sus derechos.

Séptimo.- ORDENAR que, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, investigue las actuaciones relacionadas con la suspensión de la entrega de la atención humanitaria a las comunidades Jiw asentadas en el predio “La Zaragoza” en el municipio de Mapiripán (Meta) en el periodo comprendido entre diciembre de 2017 y junio de 2018.

Octavo.- ORDENAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al director de la Unidad para las Víctimas que adopte las medidas necesarias para evitar que se suspenda nuevamente la entrega de la atención humanitaria a las comunidades Jiw de “Las Zaragozas”.

Noveno.- COMUNICAR la presente providencia, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad para la Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras; y al apoderado de las comunidades del Pueblo Jiw de Mapiripán.

Comuníquese y cúmplase.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

| | |
|---|----|
| I. ANTECEDENTES..... | 2 |
| Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado..... | 2 |
| Medidas adoptadas para proteger los derechos fundamentales de los pueblos Jiw y Nükak en los departamentos de Meta y Guaviare | 2 |
| Contenido de las solicitudes elevadas por la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz | 4 |
| Apertura de incidente de desacato..... | 4 |
| Solicitud de medidas dirigidas a garantizar los derechos de las comunidades del pueblo Jiw asentadas en el predio “Las Zaragozas” | 6 |
| Trámite procesal | 9 |
| Representación de las comunidades del pueblo Jiw ubicadas en el predio “Las Zaragozas” | 9 |
| Respuesta de la Unidad para las Víctimas al Auto 457 de 2018 | 10 |
| Respuestas allegadas extemporáneamente..... | 12 |
| a. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras al Auto 457 de 2018 | 12 |
| b. Respuesta de la Unidad de Restitución de Tierras al Auto 457 de 2018..... | 13 |
| II. CONSIDERACIONES | 13 |
| Objeto y estructura de la decisión | 14 |
| Competencia de la Corte Constitucional para verificar el cumplimiento de sus decisiones y de la Sala Especial de Seguimiento en el marco del ECI declarado en Sentencia T-025 de 2004 | 14 |
| Competencia de la Corte Constitucional en el seguimiento de sus fallos | 14 |
| Competencia de la Sala Especial en el seguimiento de la superación del ECI declarado en Sentencia T-025 de 2004..... | 16 |
| Mecanismos para hacer efectivos los fallos de tutela: cumplimiento e incidente de desacato..... | 21 |
| Procedibilidad de la solicitud relacionada con la apertura de incidente de desacato | 25 |
| Caso concreto: análisis de las solicitudes elevadas por la CIJP | 27 |
| Solicitudes relacionadas con la apertura de incidente de desacato por el presunto incumplimiento de las órdenes segunda y tercera del Auto 173 de 2012 | 27 |
| Análisis de los presupuestos formales | 27 |
| Análisis de los presupuestos materiales | 29 |
| a. Orden segunda del Auto 173 de 2012 : alcance y respuesta gubernamental | 31 |
| b. Evaluación del nivel de cumplimiento de la orden segunda del Auto 173 de 2012 | 35 |

| | |
|--|----|
| c. Orden tercera del Auto 173 de 2012 | 38 |
| d. Evaluación del nivel de cumplimiento de la orden tercera | 40 |
| e. Respuesta en concreto sobre la solicitud de apertura de incidente de desacato | 42 |
| Solicitudes relacionadas con la entrega de la atención humanitaria | 42 |
| Solicitudes relacionadas con el proceso de reubicación | 44 |
| Solicitud relacionada con la creación de una Mesa Técnica..... | 44 |
| Síntesis de la decisión | 44 |
| RESUELVE..... | 46 |