REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

AUTO 457 de 2018

Referencia: Solicitud de apertura de incidente de desacato del Auto 173 de 2012.

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018).

La suscrita Magistrada Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en uso de sus facultades constitucionales y legales, profiere el presente auto a partir de los siguientes:

ANTECEDENTES

Estado de Cosas Inconstitucional

1. Por medio de la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, como consecuencia de la vulneración grave, masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada. Esto, debido principalmente a la precaria capacidad institucional del Estado para atender a dicha población y a la insuficiente apropiación de recursos para tales efectos.

2. En tal virtud, esta Corporación ha mantenido 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 para proteger a los Pueblos Jiw y Nükak, de los departamentos de Meta y Guaviare

3. En el marco del seguimiento que se adelanta, la Corte Constitucional constató el grave riesgo de exterminio físico (debido a la muerte natural o violenta de sus integrantes) y cultural (como resultado del desplazamiento y

dispersión de sus familias) que se cernía sobre los pueblos indígenas como consecuencia del conflicto y el desplazamiento forzado de los cuales eran víctimas. De igual forma, esta Corporación encontró que los pueblos indígenas son unos de los grupos vulnerables más frágiles y excluidos, razón por la cual son acreedores de protección constitucional reforzada.

En consecuencia, la Corte profirió el **Auto 004 de 2009** y ordenó al Gobierno Nacional la implementación de (i) un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento y (ii) Planes de Salvaguarda Étnica ante el conflicto y el desplazamiento, para cada uno de los pueblos identificados en el auto[1].

4. Posteriormente, al hacer un diagnóstico del cumplimiento de la anterior providencia, en distintas oportunidades esta Corte constató que, por lo menos, cinco pueblos indígenas con protección reforzada en el **Auto 004 de 2009** aún eran víctimas de múltiples desplazamientos forzados y restricciones a su movilidad, razón por la cual sus derechos eran continua y reiteradamente vulnerados. En atención a lo expuesto, la Corte emitió pronunciamientos específicos para los pueblos indígenas: Hintú y Makaguán, Awá, Jiw y Nükak, con el afán de que se adoptaran un conjunto de medidas de carácter urgente para contrarrestar la crisis humanitaria por la que atravesaban estos pueblos y que no daba espera a la implementación de las herramientas contenidas en el **Auto 004 de 2009**, sin que ello implicara interrupción alguna en tal proceso, pues eran las llamadas a conjurar, en el mediano y largo plazo, la problemática asociada al desplazamiento en cada uno de los casos.

5. En ese orden, mediante **Auto 173 de 2012**, la Corte Constitucional hizo un análisis de las principales causas y efectos del desplazamiento y las restricciones a la movilidad a los que se encontraban sometidos los pueblos Jiw y Nükak, de los departamentos de Meta y Guaviare. Allí constató que sus comunidades *"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"*. En consecuencia, esta Sala Especial ordenó la adopción de las siguientes medidas cautelares: (i) El diseño e implementación de un Plan Provisional Urgente de Reacción y Contingencia; (ii) avanzar en el diseño e implementación del Plan de Salvaguarda ordenado mediante **Auto 004 de 2009** y (iii) tomar medidas urgentes en materia de protección de derechos territoriales, seguridad alimentaria, etno-educación, coordinación institucional, entre otras.

6. Con el propósito de reunir a los operadores de la política pública encaminada a atender las necesidades particulares de los pueblos indígenas Jiw

[1] Órdenes segunda y tercera, respectivamente.

y Nükak, de los departamentos de Meta y Guaviare, a partir de los aspectos que representan mayor complejidad en su implementación, y con el afán de proveer soluciones efectivas para salvar los obstáculos y procurar avances significativos encaminados al goce efectivo de sus derechos, 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**; así como a las Autoridades de los referidos pueblos; a los organismos de control del Estado; y demás acompañantes del proceso de seguimiento.

Solicitud elevada por el representante legal de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz

7. El 11 de mayo del año en curso, el representante legal de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz solicitó a este Tribunal que dispusiera la apertura de un incidente de desacato en contra de la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras, por el presunto incumplimiento de las órdenes dictadas por la Sala Especial de Seguimiento en el **Auto 173 de 2012**. Para ello, manifestó actuar en nombre de los Pueblos Jiw y Nükak en calidad de agente oficioso.

CONSIDERACIONES

Necesidad de poner en conocimiento del Gobierno Nacional la petición elevada por Comisión Intereclesial de Justicia y Paz

8. Considerando que corresponde a esta Sala Especial de Seguimiento asegurar el acatamiento de sus decisiones, en especial para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos identificados en riesgo de extinción física y cultural, se remitirá la referida solicitud a los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras para que: (i) se pronuncien acerca de las afirmaciones formuladas por el peticionario; (ii) acrediten las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de los **Autos 173 de 2012** y **565 de 2016**; y (iii) expongan los obstáculos identificados que inciden en el cumplimiento de las órdenes.

Agencia oficiosa en el marco de la acción de tutela. Criterios para acreditar dicha condición.

9. Desde sus inicios, la Corte Constitucional resaltó el carácter informal de la acción de tutela, en tanto mecanismo judicial a través del cual –mediante un procedimiento preferente y sumario– se proteja de manera inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de los accionantes[2].

---

[2] *Cfr.* Sentencia T-459 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En dicha providencia, además, la Corte advirtió que, debido a la especificidad de la acción de tutela, no es posible equiparar trámites y exigencias procesales de otros recursos consagrados en la ley debido a que cada uno de ellos tiene fines y regímenes diferentes.

10. A pesar de este carácter informal, el Decreto 2591 de 1991[3] exige a los accionantes acreditar su legitimidad e interés para actuar. Es por ello que el artículo 10 de esta norma dispone que la acción de tutela sólo podrá ser presentada: (i) por la persona o comunidad directamente afectada; (ii) por intermedio de representante legal o (iii) a través de apoderado judicial. También podrán interponer estas acciones (iv) el Defensor del Pueblo y los personeros municipales y, (v) sólo en casos donde las personas no estén en condiciones de promover su propia defensa de sus derechos, es admitida la posibilidad actuar por intermedio de agente oficioso.

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

12. En línea con lo anterior, la **Sentencia T-025 de 2004** precisó que, en el caso de las asociaciones y organizaciones creadas con el propósito de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: *"1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre"*[4].

13. En el caso de los grupos étnicos, la Corte Constitucional reiteró que los requisitos establecidos en el Decreto 2591 de 1991 se hacen menos exigentes dado su carácter de sujetos de especial protección constitucional, razón por la cual *"se justifica la primacía del derecho sustancial sobre el formal y la aplicación del principio de solidaridad y la eficacia de los derechos"*[5]. Sin

---

[3] *"Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"*.
[4] Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza. Estos criterios han sido reiterados por la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, entre ellos pueden consultarse las siguientes sentencias: T-190 de 2009 y T-177 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-367 de 2010 y T-182 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa, entre otras.
[5] Sentencia T-091 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. En esta providencia la Corte Constitucional analizó si las autoridades vulneraban los derechos al territorio colectivo, a la identidad cultural y a la vida, al no haber concluido los procesos de retorno y reubicación de diferentes comunidades desplazadas del Pueblo Hitnú. En esta sentencia, el juez de primera instancia declaró improcedente la acción, entre otras razones, porque los accionantes no acreditaron su calidad de agentes del Ministerio Público. Contrario al juez de conocimiento, la Corte analizó los criterios para tener en cuenta al analizar la legitimación por activa y reiteró el deber oficioso de los jueces de tutela. Con base en ello, la Sala de Revisión concluyó que la acción resultaba procedente en la medida en que se acreditaban los parámetros definidos, los cuales analizó con base en los principios de primacía de lo sustancial sobre lo formal, solidaridad y eficacia de los derechos.

perjuicio de ello, para acreditar la calidad de agente oficioso, se debe constatar que las comunidades o pueblos no pueden ejercer su defensa[6], pues lo contrario afectaría su derecho a la libre autodeterminación[7].

14. Precisamente, en el caso del Pueblo Nükak, la Corte Constitucional en **Sentencia T-342 de 1994**[8] advirtió que no basta con afirmar tener la calidad de agente oficioso, sino que adicionalmente se requiere demostrar que los titulares de la acción se encuentran en circunstancias que les impiden promover su propia defensa, tales como el aislamiento geográfico, el desconocimiento jurídico, la incapacidad económica o limitaciones de lenguaje.

15. De acuerdo con la **Sentencia T-550 de 2014**[9], esto responde a la necesidad de facilitar el acceso a la administración de justicia a aquellos grupos o comunidades que, por su condición de vulnerabilidad, marginalidad o exclusión histórica, enfrentan riesgos en contra de sus derechos territoriales, a su autonomía o su identidad cultural.

16. Ahora bien, en el caso de los Pueblos Nükak y Jiw, protegidos de manera específica por los **Autos 004 de 2009** y **173 de 2013**, resulta extraño que se invoque la figura de agente oficioso, en especial, porque sus autoridades han acudido de manera directa ante esta Corporación anteriormente. Son los casos, por ejemplo, de la Audiencia Pública convocada mediante **Auto 145 de 2013** y la Mesa de Trabajo realizada en virtud del **Auto 565 de 2016**. Incluso, de manera reciente, esta Sala Especial conoció la conformación del Consejo *"Mauro Munu"* del Pueblo Nükak[10].

17. En consecuencia, a pesar del contenido informal de la acción de tutela y del carácter especial que ostenta el proceso de seguimiento al cumplimiento de

---

[6] Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.
[7] Sentencia T-091 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. (ver pie de página 5 de este auto).
[8] M.P. Antonio Barrera Carbonell. En dicha oportunidad la Corte Constitucional analizó la legitimidad de los agentes oficiosos que interpusieron una acción de tutela para proteger los derechos étnicos del Pueblo Nükak-Maku. En este proceso, la Sala de Revisión constató *"las circunstancias actuales de aislamiento geográfico, desconocimiento jurídico, incapacidad económica y limitaciones de lenguaje que presentan los integrantes de dicha comunidad"*, razón por la cual concluyó que las comunidades no se encontraban en condiciones de promover la acción.
[9] M.P. Myriam Ávila Roldán. En esta sentencia la Corte Constitucional estudió la procedencia de una acción interpuesta por un habitante de la comunidad afrodescendiente de Bajamar en Buenaventura. En consideración del actor, sus derechos fundamentales fueron vulnerados por diferentes autoridades quienes les habrían vulnerado a las comunidades negras asentadas en la zona sur de la isla de Cascajal (Buenaventura), al no consultarlas sobre el desalojo de 3400 familias que serán reubicadas en las viviendas del Macroproyecto de Vivienda de Interés Social Nacional Ciudadela de San Antonio y al no valorar el impacto que esos planes de reubicación tendrán sobre la comunidad afrodescendiente de Cascajal, cuya forma de vida se basa en su interacción con el mar. Para la Sala de Revisión, explicó que, *"en principio, cualquier persona que acredite ser integrante de una comunidad étnica puede reclamar la protección de los derechos fundamentales que esta ostenta con ocasión de su carácter diverso. La única restricción al respecto estaría dada, en los términos contemplados previamente, por el hecho de que quien formule el amparo lo haga en nombre del grupo humano cuya protección pretende"*. Así, en dicho caso, dado que el accionante promovió la acción a título personal y no en nombre de su comunidad, la Corte declaró improcedente la tutela en lo relacionado con el derecho a la consulta previa.
[10] *"Mauro Munu"* es un Consejo de Autoridades Tradicionales del Pueblo Nükak, conformado por decisión de los representantes de los 13 asentamientos para facilitar el diálogo entre indígenas Núkak y las diferentes instituciones.

la **Sentencia T-025 de 2004**, esta Sala Especial no puede apartarse de las disposiciones que reglamentan este mecanismo constitucional. En tal virtud, se requerirá al representante legal de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz para que –de acuerdo con los parámetros normativos y jurisprudenciales– demuestre su calidad de agente oficioso de los Pueblos Jiw y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero.- REMITIR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la solicitud elevada por el representante legal de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz a los directores de la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia Nacional de Tierras para que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia: (i) se pronuncien acerca de las afirmaciones formuladas por el peticionario; (ii) acrediten las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de los **Autos 173 de 2012** y **565 de 2016**; y (iii) expongan los obstáculos identificados que inciden en el cumplimiento de las órdenes.

Segundo.- REQUERIR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al representante legal de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz para que –de acuerdo con los parámetros normativos y jurisprudenciales– demuestre su calidad de agente oficioso de los Pueblos Jiw y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare. Lo anterior, en un término no superior a los cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto.

Tercero.- SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Defensor del Pueblo que, por intermedio de sus defensores comunitarios o regionales, ponga en conocimiento de las Autoridades de los Pueblos Jiw y Nükak de los departamentos de Meta y Guaviare el presente auto.

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General