

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

### AUTO 922 DE 2021

**Referencia:** Solicitud de iniciar un incidente de desacato por el presunto desconocimiento de los Autos 004 y 008 de 2009, 051 de 2013, 266 de 2017 y 149 de 2020.

**Magistrada Sustanciadora:**  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D.C., cinco (05) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

La suscrita Magistrada Presidenta de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el presente Auto.

Por medio de esta providencia, este despacho analizará una solicitud y una coadyuvancia relacionadas con la apertura de un incidente de desacato en contra de diferentes autoridades del Gobierno Nacional. Lo anterior, por el presunto incumplimiento de los **Autos 004 y 008 de 2009, 051 de 2013, 266 de 2017 y 149 de 2020**. En tal virtud, para determinar la procedibilidad de tales peticiones, se referirá brevemente acerca de los requisitos formales establecidos por esta Corporación en relación con el trámite de incidentes de desacato y los requisitos para actuar como coadyuvante. Luego estudiará la procedencia de apertura de incidente de desacato con ocasión de las peticiones de la referencia.

Con base en lo expuesto, esta decisión está sustentada en los siguientes:

### ANTECEDENTES

1. La **Sentencia T-025 de 2004** declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado (en adelante “ECI”), 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. Dada la complejidad y magnitud del ECI, esta Corporación resolvió mantener la competencia para monitorear el cumplimiento de sus órdenes con la finalidad de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

## ***Solicitud de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó***<sup>1</sup>

2. En representación de las autoridades de su etnia y de las familias integrantes del pueblo Embera Katío que se encuentran en situación de desplazamiento en Bogotá, el representante legal de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó solicitó iniciar un incidente de desacato en contra de los Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y de Defensa Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas. Lo anterior, por el presunto incumplimiento de los **Autos 004<sup>2</sup> y 008 de 2009<sup>3</sup>, 051 de 2013<sup>4</sup>, 266 de 2017<sup>5</sup> y 149 de 2020<sup>6</sup>**.

3. Para sustentar su petición, el actor afirmó que los procesos de retorno y reubicación que se adelantaron para las comunidades de esta etnia no contaron con las garantías de seguridad y dignidad. Además, su población aún sufre los factores de riesgo identificados por esta Corporación. Producto de este incumplimiento, su pueblo afronta un *“aumento constante y paulatino de los fenómenos de desplazamiento de nuestras familias a distintas cabeceras municipales y distritales”*<sup>7</sup>. Conforme a ello, concluye que las autoridades no brindan las condiciones de seguridad en sus territorios y que, una vez se producen los desplazamientos, tampoco prestan una debida atención en los lugares de recepción.

4. Sumado a lo anterior, el peticionario manifestó que la situación de las familias de esta etnia empeoró como consecuencia de la crisis sanitaria por el COVID-19 y por las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional para su contención. En este contexto, considera que la población indígena es víctima de abandono y discriminación por parte del Estado ante el panorama generado por la pandemia.

---

<sup>1</sup> Esta solicitud se presentó ante la Secretaría de la Corte Constitucional el 13 de octubre de 2021.

<sup>2</sup> Órdenes relacionadas con la formulación de (i) un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento (orden segunda); y, (ii) el Plan de Salvaguarda Étnica para el pueblo Embera-Katío (orden tercera).

<sup>3</sup> Concretamente, por el incumplimiento de: (i) informar a la Corte acerca de los avances en la superación del ECI (orden segunda); (ii) reportar el monto incluido en el Presupuesto de Gastos para la atención de la población desplazada (tercera); y, (iii) poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional (quinta). Adicionalmente, en el escrito, el actor puso de presente la orden cuarta, en virtud de la cual la Corte acogió *“la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener el nivel de ejecución presupuestal”*.

<sup>4</sup> Concretamente se hizo referencia a la solicitud de información de la orden primera, acerca de: (i) las medidas para la protección de los niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas de la tercera edad y en condición de discapacidad; (ii) los planes de retorno o reubicación; (iii) la articulación del Plan Integral de Reparación; y, (iv) la información censal de la población Embera desplazada en Bogotá.

<sup>5</sup> Puntualmente, hizo referencia a la orden segunda en la cual se declaró el nivel de cumplimiento bajo de las órdenes encaminadas a atender y proteger a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

<sup>6</sup> Particularmente sobre su orden segunda, donde se exhortó al Gobierno Nacional para que, en las medidas que adopte para conjurar la crisis social y económica derivada de la pandemia, garantice: (i) el respeto al deber de distinción entre las medidas de política social, de atención humanitaria y de reparación; y (ii) el derecho a la igualdad material y no discriminación de la población desplazada en el acceso a la oferta institucional del Estado destinada a atender los efectos de la emergencia sanitaria.

<sup>7</sup> Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó. *Incidente de desacato por incumplimiento*. (13 de octubre de 2021). Pág. 1.

### ***Coadyuvancia de la Alcaldía de Bogotá***<sup>8</sup>

5. El Alto Consejero de Paz, Víctimas y Reconciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá (en adelante “Alcaldía de Bogotá”) presentaron un escrito de coadyuvancia a la solicitud de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó.

Al respecto, la Alcaldía (i) expuso las acciones adelantadas por el gobierno distrital en relación con la atención de las comunidades Embera desplazadas en Bogotá; (ii) explicó porqué, desde su perspectiva, el Gobierno Nacional incumplió sus obligaciones de atención y protección del pueblo Embera Katío; y, (iii) se pronunció acerca de la Resolución 001 del 13 de octubre de 2021 emitida por la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó.

## **CONSIDERACIONES**

### ***Competencia de la Sala Especial de Seguimiento***

1. La Corte Constitucional mantiene la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus autos de seguimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991<sup>9</sup>. Para este propósito, la Sala Plena delegó en la Sala Especial la verificación del cumplimiento de las órdenes dictadas y asegurar que las autoridades adopten las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento.

En tal virtud, esta Sala Especial se encuentra facultada para conocer y resolver las solicitudes de apertura de incidentes de desacato que se presenten por el presunto incumplimiento las órdenes proferidas en el marco de este proceso.

### ***Objeto, estructura y metodología de la decisión***

2. Corresponde a la Sala Especial de Seguimiento asegurar el acatamiento de sus decisiones, en especial aquellas dispuestas para la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas que afrontan el riesgo de su extinción física o cultural como consecuencia del desplazamiento forzado. En tal perspectiva, la suscrita Magistrada deberá establecer si las peticiones cumplen con los parámetros dispuestos por esta Corporación respecto a la procedibilidad de los incidentes de desacato.

3. Posteriormente y, de ser procedentes las solicitudes, les dará trámite. Para ello, dará traslado de los documentos allegados; solicitará a las autoridades respectivas pronunciarse al respecto –en particular, sobre las medidas adoptadas

---

<sup>8</sup> Este escrito se presentó el 15 de octubre del año en curso a través del correo electrónico de la Secretaría.

<sup>9</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 27. Cumplimiento del fallo. “(...) 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 eliminada las causas de la amenaza.”.

en relación con la protección del pueblo Embera Katío—; la atención brindada a las comunidades desplazadas; y, los procesos de retorno y reubicación llevados a cabo.

### ***Requisitos formales para el trámite de solicitudes de iniciar incidentes de desacato***

4. La Sala Especial de Seguimiento, a través del **Auto 265 de 2019**<sup>10</sup>, decantó los presupuestos formales y materiales establecidos en el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional en relación con las solicitudes de apertura de incidentes de desacato.

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 el incidente se encuentran legitimadas para hacerlo<sup>11</sup>; (ii) verificar si existe una orden concreta presuntamente incumplida<sup>12</sup>; (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; e (iv) identificar a la autoridad o particular responsable del cumplimiento. Lo anterior, debido a que la responsabilidad exigida a los destinatarios de las decisiones de tutela es subjetiva<sup>13</sup>.

### ***Análisis del caso concreto***

5. Luego de analizar el escrito de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó a la luz de los parámetros expuestos, este despacho observa que la solicitud de abrir un incidente de desacato es procedente. No obstante, en el caso de la coadyuvancia de la Alcaldía de Bogotá, encuentra que no se cumplieron los requisitos para ser reconocida como tal. A continuación, el despacho desarrollará con mayor detalle este análisis.

6. *Legitimación por activa*: de acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela podrá ser ejercida por: (i) el titular directo del derecho fundamental vulnerado; (ii) un representante legal, en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos<sup>14</sup> y las personas jurídicas; (iii) el apoderado judicial, en tal circunstancia deberá acreditar la condición de abogado titulado y anexar el poder correspondiente; y, (iv) un agente oficioso.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 30 a 32.

<sup>11</sup> Artículos 277 y 282 de la Constitución Política; y 10, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>14</sup> De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1996 de 2019 “*Todas las personas con discapacidad son sujetos de derecho y obligaciones, y tiene capacidad legal en igualdad de condiciones, sin distinción alguna e independientemente de si usan o no apoyos para la realización de actos jurídicos*”. De acuerdo con esta norma, las personas que se encontraran bajo medida de interdicción antes de la promulgación de la ley, gozarán de plena capacidad legal a partir de la promulgación de la misma.

7. En el caso de las comunidades indígenas, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la legitimación en la causa está en cabeza de: (i) las autoridades ancestrales o tradicionales de la respectiva comunidad<sup>15</sup>; (ii) los miembros de la comunidad<sup>16</sup>; (iii) las organizaciones creadas para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas<sup>17</sup>; y, (iv) la Defensoría del Pueblo<sup>18</sup>.

8. En relación con las organizaciones que promueven los derechos de los pueblos indígenas, esta Corporación señaló que la legitimación puede derivarse de: *“(i) la representación de las comunidades que agremian; (ii) el cumplimiento de los requisitos de la agencia oficiosa con respecto a aquellas comunidades que no están afiliadas a dichas organizaciones; o (iii) el cumplimiento del elemento de representatividad con respecto a las comunidades no agremiadas. El análisis en esta última hipótesis debe considerar el acceso efectivo a la acción de tutela por parte de las comunidades y conciliar el respeto por su autonomía”*<sup>19</sup>.

9. Sin embargo, la jurisprudencia estableció que el análisis de la legitimidad en el caso de los grupos étnicos no puede sujetarse a criterios estrictos. Es así como la Corte Constitucional analizó diversos elementos, diferentes a los aportados por los accionantes, para determinar si una organización cuenta o no con legitimidad para ejercer la acción de tutela<sup>20</sup>.

10. Conforme con lo anterior, para determinar la legitimación de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó resulta necesario examinar el cumplimiento de estos supuestos.

10.1. A partir de la solicitud objeto de la presente decisión, este despacho observa que el peticionario no estableció qué comunidades están agremiadas en la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó. Además, el actor no precisó si actúa como agente oficioso. En tal sentido, no acreditó los requisitos de esta figura respecto a aquellas comunidades que no hacen parte de dicha asociación.

10.2. Sin embargo, la suscrita Magistrada encuentra que el representante legal de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó cuenta con legitimación para actuar en el presente trámite. Lo anterior, por cuanto, de la información

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencias SU-123 de 2018 M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes, T-272 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-605 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-576 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, T-213 de 2016 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SU-383 de 2003 Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-011 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, T-568 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SU-383 de 2003 Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-357 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-253 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-652 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-172 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en la Sentencia T-213 de 2016 (M.P. Jorge Pretelt Chaljub), la Corte analizó la legitimidad de diferentes accionantes que hacían parte de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana. En dicho caso, a partir de información pública, identificó que los actores hacían parte de las comunidades beneficiarias de la acción, y que también eran líderes de las asociaciones que ellas conformaron para la defensa de sus derechos. Igualmente, en la Sentencia T-172 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), esta Corporación determinó que la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Shipia Wayúu se encontraba legitimada para representar a 14 organizaciones que no hacían parte de la misma. Dentro de los elementos analizados por la Sala, se encuentran las acciones de tutela presentadas por dicha asociación, así como su participación en el trámite de otros procesos como coadyuvante, tales como la Sentencia T-302 de 2017.

aportada por la Alcaldía de Bogotá, se observa que el peticionario es Consejero Mayor y hace parte de la comunidad Embera y, que la asociación cuenta con representatividad, en tanto es interlocutora de las familias Embera en situación de desplazamiento ante el gobierno distrital. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que: (i) no es aceptable que un juez de tutela dificulte la concreción de los derechos fundamentales a través de la imposición de exigencias procedimentales. Esto no implica el desconocimiento de presupuestos procesales básicos que puedan ser subsanados o requeridos por el juez mediante el decreto de pruebas; (ii) corresponde a las autoridades judiciales valorar las actuaciones a la luz de la presunción de la buena fe<sup>21</sup>; y, (iii) la acción de tutela tiene un carácter informal<sup>22</sup>, lo cual se predica igualmente sobre las diligencias enmarcadas en ella<sup>23</sup>.

10.3. Sin perjuicio de lo anterior, y con el propósito de establecer las comunidades en concreto que representa el actor, este despacho solicitará la siguiente información:

- i. Al representante legal de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó, complementar su solicitud para que indique qué comunidades se encuentran afiliadas a la organización; y, precise en qué calidad interpone la solicitud, respecto de las comunidades que no hacen parte de la misma.
- ii. A la directora de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, presentar una certificación de la inscripción de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó en el registro dispuesto por el artículo 11 del Decreto Legislativo 1088 de 1993.
- iii. A la Alcaldía de Bogotá, presentar una copia de los siguientes documentos relacionados en la coadyuvancia: (i) Resolución 001 del 13 de octubre de 2021 emitida por la Asociación del Pueblo Embera Katío; y, (ii) “*Registro de actividades con población víctima del conflicto armado (listado de asistencia)*”. Este último, debido a que el archivo adjuntado no es visible.

11. *Legitimación en la causa por pasiva*: la solicitud se dirigió en contra de los Ministerios del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social y, de Defensa Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad para las Víctimas. Si bien la imputación del incumplimiento se realizó de manera general sobre las entidades y no sobre funcionarios específicos, es claro que el actor hace referencia a las autoridades identificadas en los autos.

11.1. Sumado a ello, es necesario tener en cuenta que el juez de tutela se encuentra facultado para vincular de manera oficiosa a las entidades o personas

---

<sup>21</sup> Artículo 83 de la Constitución Política.

<sup>22</sup> Artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 30.

concernidas en los trámites enmarcados en la acción de tutela<sup>24</sup>. Por tal motivo, se vinculará a este trámite a las demás autoridades responsables del cumplimiento de las órdenes señaladas por el actor. En tal virtud, la solicitud objeto de la presente providencia, también se pondrá con conocimiento de la Ministra de Educación Nacional<sup>25</sup>, de la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)<sup>26</sup>, del Alto Comisionado para las Paz<sup>27</sup>, del director de la Unidad de Restitución de Tierras y del Gobernador del Chocó<sup>28</sup>.

11.2. Por otra parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá solicitó ser acreditada como coadyuvante del peticionario. Sin embargo, no puede predicarse dicha calidad a una entidad que hace parte de las autoridades responsables del cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación en el marco del ECI. Lo anterior, por cuanto la figura de la coadyuvancia está reservada para sujetos que no hacen parte del proceso<sup>29</sup>.

Al respecto, es necesario recordar la naturaleza jurídica específica y especial del proceso de monitoreo al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**. Concretamente, en los **Autos 080 de 2012** y **047 de 2013**, esta Corporación señaló que el seguimiento que adelanta la Sala Especial no constituye un proceso adversarial o contencioso, sino que obedece a una lógica en la que *“el juez constitucional verifica, constata y exige el cumplimiento de las obligaciones, deberes y funciones que competen a cada una de las entidades que conforman el sistema”*<sup>30</sup>. Lo anterior, con el propósito de asegurar la atención a las víctimas del desplazamiento forzado y la prevención de su continuidad, en virtud de una sentencia ya ejecutoriada y en firme que impartió órdenes complejas a múltiples autoridades de conformidad con los mandatos constitucionales y legales.

Así las cosas, la vinculación de la Alcaldía de Bogotá en el trámite de la referencia, radica en sus obligaciones en materia de asistencia y atención de la población en situación de desplazamiento forzado<sup>31</sup>. Por este motivo, no se reconocerá como coadyuvante, sino como autoridad llamada a responder por el cumplimiento de las órdenes presuntamente desconocidas<sup>32</sup>. En tal virtud, desde esta perspectiva, será analizada la información allegada por la Alcaldía.

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-118 de 2018 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas) y Auto 536 de 2015. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y 071A de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>25</sup> En virtud de las órdenes segunda y tercera del Auto 004 de 2009 y primera del Auto 051 de 2013.

<sup>26</sup> Según las órdenes segunda y tercera del Auto 004 de 2009.

<sup>27</sup> Con ocasión de las órdenes segunda y tercera del Auto 004 de 2009 y primera del Auto 051 de 2013 y, en tanto coordinador de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (artículo 28 del Decreto 1784 de 2019).

<sup>28</sup> Relacionadas en la orden primera del Auto 051 de 2013.

<sup>29</sup> El artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que *“quien tuviere interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”*.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Auto 047 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamentos 13 a 15.

<sup>31</sup> De acuerdo con dichas obligaciones, la Sala Especial solicitó información a la Alcaldía de Bogotá información acerca de las medidas adoptadas para atender a las comunidades Embera Katío y Embera Chamí desplazadas en Bogotá. *Cfr.* Auto del 9 de noviembre de 2021 y Auto 051 de 2013.

<sup>32</sup> Concretamente, de la orden primera del Auto 051 de 2013.

12. *Órdenes presuntamente incumplidas*: el actor precisó las órdenes sobre las cuales recaen sus pretensiones. Estas disposiciones son: (i) diseñar un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento<sup>33</sup>; (ii) implementar un Plan de Salvaguarda Étnica para el pueblo Embera Katío (en adelante “PSE”)<sup>34</sup>; (iii) presentar un informe general acerca del avance en la superación del ECI<sup>35</sup>; (iv) reportar el monto incluido en el Presupuesto de Gastos para la atención de la población desplazada<sup>36</sup>; (v) mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada<sup>37</sup>; (vi) poner en marcha un plan de fortalecimiento de la capacidad institucional<sup>38</sup>; (vii) presentar un informe acerca de (a) las medidas para la protección de los niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas de la tercera edad y en condición de discapacidad; (b) los planes de retorno o reubicación; (c) la articulación del Plan Integral de Reparación; y, (b) la información censal de la población Embera desplazada en Bogotá<sup>39</sup>; y, (viii) adoptar medidas para atención de la crisis sanitaria por el COVID-19, con el respeto de: (a) el deber de distinción entre los servicios de asistencia social, atención humanitaria y reparación integral, y, (b) el derecho a la igualdad y no discriminación en la atención de la población víctima de desplazamiento<sup>40</sup>. Adicionalmente, el peticionario se refirió a la disposición segunda del **Auto 266 de 2017**, por medio de la cual la Sala Especial de Seguimiento declaró el nivel de cumplimiento bajo de las órdenes encaminadas a atender y proteger a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

13. *Autoridad responsable de verificar el cumplimiento*: las órdenes referidas en la consideración anterior fueron proferidas por esta Corporación en el marco del seguimiento al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004** y la competencia para verificar su acatamiento está en cabeza de la Sala Especial de Seguimiento.

14. Conforme con lo anterior, este despacho encuentra que el peticionario acreditó el cumplimiento de los requisitos enunciados por cuanto: (i) hace parte de la población Embera y la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó cuenta con representatividad; (ii) en su solicitud precisó las autoridades en contra de quien se dirige el incidente; y, (iii) señaló con claridad qué órdenes presuntamente fueron desconocidas. Además, (iv) la verificación del cumplimiento de las órdenes referidas en la comunicación está en cabeza de la Sala Especial de Seguimiento.

En tal sentido, corresponde ahora dar trámite a la solicitud. Este trámite, de acuerdo con la **Sentencia C-367 de 2014**, consta de cuatro etapas: “(i) *comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus*

<sup>33</sup> Orden segunda del Auto 004 de 2009.

<sup>34</sup> Orden tercera del Auto 004 de 2009.

<sup>35</sup> Orden segunda del Auto 008 de 2009.

<sup>36</sup> Orden tercera del Auto 008 de 2009.

<sup>37</sup> Orden cuarta del Auto 008 de 2009.

<sup>38</sup> Orden quinta del Auto 008 de 2009.

<sup>39</sup> Orden primera del Auto 051 de 2013.

<sup>40</sup> Orden segunda del Auto 149 de 2020.

*argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior*<sup>41</sup>. Bajo ese entendido, este despacho podrá en conocimiento de las autoridades señaladas previamente la petición de la referencia.

### ***Trámite de la solicitud de apertura de incidente de desacato***

15. De conformidad con lo expuesto, este despacho dará traslado de la solicitud de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó a los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de Defensa Nacional y de Educación Nacional, a la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la directora general del ICBF, al Alto Comisionado para la Paz, al director de la Unidad de Restitución de Tierras, al director de la Unidad para las Víctimas, al Gobernador del Chocó y a la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>42</sup>.

Lo anterior, para que: (i) se pronuncien acerca de cada una de las afirmaciones y pretensiones formuladas por el peticionario; (ii) acrediten las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de las referidas órdenes de los **Autos 004 y 008 de 2009, 051 de 2013, 266 de 2017 y 149 de 2020**; y, de ser necesario (iii) expongan los obstáculos identificados que inciden en el cumplimiento de las órdenes. En este último evento, deberán precisar qué acciones se programaron para superar dichos obstáculos.

16. De igual forma, se pondrá en conocimiento de las autoridades del Gobierno Nacional, de la Gobernación del Chocó y del peticionario, el documento presentado por la Alcaldía del Bogotá para que, si así lo desean, se pronuncien al respecto.

17. Adicionalmente, este despacho encuentra necesario formular preguntas adicionales con la finalidad de profundizar en la situación del pueblo Embera Katío, **en relación con las órdenes proferidas por esta Corporación.**

17.1. En respuesta a los **Autos 266 de 2017 y 286 de 2019**, el Gobierno Nacional manifestó que el Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Embera se encontraba en etapa de implementación<sup>43</sup>. En consecuencia, se solicitará al Ministro del Interior y al director de la Unidad para las Víctimas, presentar un informe acerca de:

- i. La implementación y los resultados alcanzados como consecuencia del PSE del pueblo Embera. Junto con este informe, deberá allegar una

---

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>42</sup> Por intermedio de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

<sup>43</sup> Gobierno de Colombia. *Informe único de Gobierno Nacional en respuesta al Auto 286 de 2019*. (Julio de 2019). Pág. 41.

copia del PSE y de los planes de desarrollo en los cuales se consignaron las medidas dispuestas en dicho instrumento.

- ii. El cumplimiento de las órdenes quinta<sup>44</sup>, sexta<sup>45</sup>, décima<sup>46</sup> y decimosexta<sup>47</sup> del **Auto 266 de 2017**. La información deberá ser complementaria y dar continuidad al informe allegado con ocasión del **Auto 286 de 2019**. Adicionalmente, deberá precisar de qué manera estas medidas fueron implementadas respecto a la población Embera Katío.

17.2. La Alcaldía de Bogotá manifestó que “*el Gobierno nacional (...), no ha garantizado las condiciones de seguridad en los territorios ancestrales de la comunidad Embera*”<sup>48</sup>. Como prueba de lo anterior, adjuntó una tabla con el número de víctimas del pueblo Embera incluidas en el Registro Único de Víctimas entre enero y octubre del año en curso. Según dicho documento, la mayoría de los hechos ocurrieron en Risaralda y Chocó. En consecuencia, el despacho solicitará al Ministro del Interior, en calidad de coordinador de la política de prevención y protección, al director de la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinador de la política de atención a las víctimas, al Ministro de Defensa Nacional y al Gobernador de Chocó, presentar un informe acerca de:

- i. ¿Cuál es la situación humanitaria que ha diagnosticado el Gobierno Nacional y el gobierno departamental en torno al pueblo Embera y, con qué condiciones de seguridad cuentan sus territorios?
- ii. ¿Qué medidas adoptaron para garantizar las condiciones de seguridad en el departamento de Chocó, especialmente en aquellas zonas donde se ubican las comunidades del pueblo Embera Katío? y ¿Qué resultados alcanzaron con dichas medidas?
- iii. De acuerdo con la Alcaldía de Bogotá, debido a la ausencia de garantías en los territorios, el pueblo Embera afronta una atomización de sus comunidades, en tal sentido: ¿Qué obstáculos inciden en la persistencia del desplazamiento y atomización del pueblo Embera Katío?

17.3. De acuerdo con el peticionario, cerca de 150 familias Embera se encuentran en el Parque Nacional de la ciudad de Bogotá<sup>49</sup>. Según la Alcaldía de Bogotá, el 30 de septiembre inició el acompañamiento y traslado de 320 personas desde el Parque Nacional hasta el Parque La Florida. En tal sentido,

---

<sup>44</sup> Relacionada con la estrategia de armonización entre las órdenes proferidas en el marco del ECI y las demás disposiciones dispuestas para la atención, protección y reparación de la población étnica afectada por el desplazamiento forzado.

<sup>45</sup> Consistente en la entrega de la atención humanitaria a la población étnica en situación de desplazamiento.

<sup>46</sup> Acerca del plan de priorización para desbloquear los procesos de concertación y consulta de las órdenes de los Autos y las medidas dispuestas en los Decretos Legislativos 4633 y 4635 de 2011.

<sup>47</sup> Implementación de una ruta urgente para activar las medidas de prevención, protección, y llegado el caso, de restitución de derechos territoriales.

<sup>48</sup> Alcaldía de Bogotá. *Coadyuvancia – incidente de desacato por incumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional*. (15 de octubre de 2021). Pág. 16.

<sup>49</sup> Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó. *Solicitud*. (13 de octubre de 2021). Pág. 3.

se solicitará al director de la Unidad para las Víctimas y a la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>50</sup> informar a la Sala Especial:

- i. ¿Qué medidas adoptaron y están actualmente vigentes para la atención humanitaria de la población Embera en situación de desplazamiento?
- ii. ¿Cuál es el censo y caracterización de dicha población?
- iii. ¿Cuáles son las demandas de atención por parte de la población Embera?, en el caso de la Alcaldía, deberá precisarse si se actualizó el análisis allegado con su escrito del 15 de octubre de 2021.

17.4. El peticionario manifestó que, debido al incumplimiento en los procesos de retorno y reubicación, el pueblo Embera Katío sufre nuevos desplazamientos hacia diferentes cabeceras municipales. Conforme a ello, se solicitará al director de la Unidad para las Víctimas que, como coordinador del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, dadas sus obligaciones en la materia<sup>51</sup>, presente un informe en el que indique a esta Corporación:

- i. ¿Cuántos procesos de retorno y reubicación se implementaron para las comunidades Embera entre 2017 y el año en curso?
- ii. ¿Bajo qué parámetros normativos llevó a cabo dichos procesos?
- iii. ¿Qué opciones de reubicación o integración en los lugares de llegada se brindó a las comunidades Embera en situación de desplazamiento?
- iv. ¿Cuál es el actual marco normativo que reglamenta los procesos de retornos y reubicaciones para la población étnica?

Con fundamento en lo expuesto, la suscrita Magistrada:

## RESUELVE

**Primero. RECHAZAR**, por improcedente, la solicitud del Alto Consejero de Paz, Víctimas y Reconciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Secretario Distrital de Gobierno de Bogotá de ser reconocidos como coadyuvantes de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. VINCULAR**, por Secretaría General de la Corte Constitucional, a los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de Defensa Nacional y de Educación Nacional, a la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Alto Comisionado para la Paz, al director de la Unidad de Restitución de Tierras, al director de la Unidad

<sup>50</sup> Por intermedio de la Secretaría Distrital de Gobierno y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

<sup>51</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 109.

para las Víctimas, al Gobernador del Chocó y a la Alcaldía Mayor de Bogotá al trámite de la solicitud presentada por la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó, de conformidad con lo expuesto en este auto.

**Tercero. CORRER TRASLADO**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, de la solicitud de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó a los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de Defensa Nacional y de Educación Nacional, a la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Alto Comisionado para la Paz, al director de la Unidad de Restitución de Tierras, al director de la Unidad para las Víctimas, al Gobernador del Chocó y a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Conforme a ello, cuentan con diez (10) días, contados a partir de la comunicación de esta decisión, para que: (i) se pronuncien acerca de cada una de las afirmaciones y pretensiones formuladas por el peticionario; (ii) acrediten las acciones y medidas adoptadas en cumplimiento de las órdenes referidas en el fundamento trece de este auto; y, de ser necesario (iii) expongan los obstáculos identificados que inciden en el cumplimiento. En este último evento, deberán precisar qué acciones se programaron para superar dichos obstáculos. Para estos efectos, pueden remitir su respuesta a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Cuarto. REMITIR**, a través de la Secretaría de esta Corporación, el escrito presentado por la Alcaldía de Bogotá al representante legal de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó, a los Ministros del Interior, de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de Defensa Nacional y de Educación Nacional, a la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la directora general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Alto Comisionado para la Paz, al director de la Unidad de Restitución de Tierras, al director de la Unidad para las Víctimas y al Gobernador del Chocó.

Lo anterior para que, si así lo desean, se pronuncien al respecto dentro del término de diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Su escrito podrá ser allegado a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Quinto. OFICIAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior y al director de la Unidad para las Víctimas que, de manera coordinada, presenten un informe en el que respondan a las cuestiones formuladas en el fundamento 17.1. del presente auto.

Para estos efectos, cuentan con diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Este informe podrá allegarse a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Sexto. OFICIAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Ministro del Interior, en calidad de coordinador de la política de prevención y protección, al director de la Unidad para las Víctimas, en calidad de coordinador de la política de atención a las víctimas, al Ministro de Defensa Nacional y al Gobernador de Chocó que, de manera coordinada, presenten un informe unificado en el cual respondan los interrogantes formulados en el fundamento 17.2. del presente auto.

Para estos efectos, cuentan con diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Este informe podrá allegarse a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Séptimo. OFICIAR**, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al director de la Unidad para las Víctimas y a la Alcaldía Mayor de Bogotá (por intermedio del Secretario Distrital de Gobierno y el Alto Consejero de Paz, Víctimas y Reconciliación) que, de manera coordinada, presenten un informe en el cual respondan los interrogantes formulados en el fundamento 17.3. del presente auto.

Para estos efectos, cuentan con diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Este informe podrá allegarse a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Octavo. OFICIAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al director de la Unidad para las Víctimas, presentar un informe en el cual responda los interrogantes formulados en el fundamento 17.4. del presente auto.

Para ello, cuenta con diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Este informe podrá allegarse a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Noveno. OFICIAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al representante legal de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó complementar su solicitud para que: (i) indique qué comunidades están afiliadas a la organización que preside; e, (ii) informe en qué calidad actúa en relación con aquellas comunidades que no hacen parte de la misma.

Para ello, cuenta con diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Su respuesta podrá allegarla a través del correo de la Secretaría General ([secretaria1@corteconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@corteconstitucional.gov.co)).

**Décimo. OFICIAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a la directora de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior presentar una certificación de la inscripción de la Asociación del Pueblo Embera Katío del Chocó en el registro dispuesto por el artículo 11 del Decreto Legislativo 1088 de 1993.

Para ello, cuenta con diez (10) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Este documento podrá allegarlo por intermedio del correo de la Secretaría General ([secretaria1@cor-teconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@cor-teconstitucional.gov.co)).

**Undécimo. OFICIAR**, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al Secretario Distrital de Gobierno y al Alto Consejero de Paz, Víctimas y Reconciliación, presentar una copia de los siguientes documentos relacionados en la coadyuvancia: (i) Resolución 001 del 13 de octubre de 2021 emitida por la Asociación del Pueblo Embera Katío; y, (ii) “*Registro de actividades con población víctima del conflicto armado (listado de asistencia)*”, por los motivos expuestos.

Para estos efectos, cuenta con cinco (5) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia. Estos documentos podrán allegarse por intermedio del correo de la Secretaría General ([secretaria1@cor-teconstitucional.gov.co](mailto:secretaria1@cor-teconstitucional.gov.co)).

**Duodécimo.** Todas las comunicaciones ordenadas en este auto se harán vía correo electrónico, cuyas direcciones se incluyen en el Anexo de la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Secretaria General**