

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 de 2004

AUTO 016 DE 2015

Referencia: Requerimiento a las Alcaldías de los municipios de Bagadó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, respecto de las órdenes dispuestas en los autos 196 y 257 de 2014. En el marco del seguimiento a la sentencia T-025/04 y sus autos étnicos complementarios.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015).

El presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas, especialmente, las establecidas en el Decreto 2591 de 1991, profiere el presente auto con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

1. En Colombia grandes masas poblacionales han sido afectadas por hechos de desplazamiento forzado. Este complejo fenómeno social que resulta tan preocupante por la tragedia humanitaria que implica, se ha caracterizado por la vulneración generalizada, masiva y continua de los derechos fundamentales de las víctimas y, en principio, por los bajos niveles de respuesta por parte de las autoridades obligadas a solucionar pronta y adecuadamente sus necesidades.
2. Ante tal situación, la Corte Constitucional a través de la sentencia T – 025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional frente a la realidad de la población internamente desplazada. Además de la declaratoria, profirió una serie de órdenes de ejecución compleja que tenían por finalidad, de un parte, incrementar los recursos destinados para la atención de esta población

y mejorar la capacidad de las instituciones en la implementación de una política pública dispuesta a superar las numerosas carencias de las víctimas y, de otra parte, asegurar el avance progresivo en la satisfacción de los derechos constitucionales de estas personas.

3. Debido a la dificultad que implicaba garantizar que las acciones estatales ejecutadas verdaderamente contribuyeran a superar el estado de cosas inconstitucional declarado, con fundamento en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación decidió mantener la competencia para verificar el cumplimiento de sus órdenes. Con tal fundamento, ha monitoreado la formulación e implementación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral frente a la población desplazada. Toda vez que, será la plena ejecución de esta política pública la que finalmente garantizará las suficientes condiciones para restablecer los derechos vulnerados y la eliminación de los múltiples factores de riesgo que todavía se presentan. Actualmente, la Corte mantiene la competencia por intermedio de una Sala Especial de Seguimiento.

4. Precisamente, durante la labor de seguimiento adelantada por este Alto Tribunal se comprobó que las comunidades y pueblos indígenas fueron uno de los grupos más afectados por hechos de desplazamiento forzado. Este grave padecimiento causado, entre otras circunstancias, por la ubicación de los territorios indígenas en zonas del país donde mayoritariamente se desarrollan enfrentamientos a raíz del conflicto armado y actividades socio-económicas ilegales conexas aquel, inclusive, la permanencia de cientos de indígenas en asentamientos provisionales a la espera de procesos adecuados de retorno o reubicación, conllevaron un riesgo de exterminio físico y cultural alarmante para estas comunidades.

5. Aquel riesgo de exterminio físico y cultural fue ampliamente descrito en el auto 004 de 2009. Providencia que además ordenó la formulación y ejecución de 34 planes de salvaguarda étnicos (PSE) ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en aquella decisión y de los cuales se tenía información en aquel momento. Posteriormente, se fueron profiriendo otras decisiones con la misma intención de salvaguardar los derechos constitucionales de los cientos de indígenas que han resistido una difícil situación humanitaria, social y cultural a causa del desplazamiento¹.

¹ Además del auto 004 de 2009, esta Corporación profirió los autos 382 de 2010 (pueblos indígenas Hitnü y Makaguán); 174 de 2011 (pueblo Awá); 173 de 2012 (comunidades indígenas Jiw y Nükak); y el auto 051 de 2013 (comunidades Embera Katío y Chamí), entre otras decisiones.

6. Igualmente, producto de esta labor de monitoreo se expidió la providencia 196 del 1 de julio de 2014. A través de este auto se solicitó, entre otras órdenes, información acerca de las presuntas afectaciones a los derechos fundamentales de las comunidades Embera Katío y Chamí de los departamentos del Chocó, Risaralda y Valle del Cauca y aquellos ubicados provisionalmente en la capital del país, que habían sido víctimas o estaban en riesgo de desplazamiento. Hechos de los que tuvo conocimiento esta Sala Especial.

7. En tal virtud, se le ordenó a las Alcaldías de los municipios de Bagadó y Carmen del Darién del departamento del Chocó que allegaran información relacionada con la situación de la población Embera que se encontraba en su jurisdicción. Orden que se dio en el siguiente tenor: “*Noveno.- SOLICITAR, (...) que presenten un informe sobre las medidas implementadas y el seguimiento efectuado, en el proceso de retorno de las comunidades Embera Katío y Chamí llevado a cabo a finales de 2013 y la situación de salud de los menores indígenas en el Alto Andágueda y Alto Guayabal en el Chocó (...)*”. Sin embargo, mediante auto 257 del 20 de agosto de 2014, la Sala requirió a estas entidades territoriales para que dieran cumplimiento a lo ya señalado, en vista que no habían presentado los informes ordenados.

8. Así las cosas, de la información que reposa en el expediente, pese a que el citado auto fue comunicado en debida forma por la Secretaría General de la Corte Constitucional mediante los oficios OPT A 753 al 757 el 10 de septiembre de 2014, la Sala no ha recibido a la fecha la información requerida.

CONSIDERACIONES

Antes de tomar cualquier decisión relativa al incumplimiento de los autos 196 del 1 de julio y 257 del 20 de agosto de 2014, por parte de los entes territoriales de Bagadó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, se estima necesario realizar previamente unas referencias respecto de: (i) la labor de seguimiento adelantada por la Sala y la importancia de la información solicitada; (ii) el deber de los servidores públicos de acatar las decisiones judiciales proferidas en el marco del seguimiento a un fallo de tutela; y (iii) las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento.

9. En este orden, el seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T – 025 de 2004 es un mecanismo de índole constitucional importante para garantizar la ejecución material del fallo de tutela, que tiene su fundamento, como se mencionó, en una interpretación extensiva de los artículos 3 y 27 del Decreto 2591 de 1991.

Justamente, en desarrollo de los referidos artículos, se fue construyendo un seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional a través de la verificación del cumplimiento de cada una de las órdenes de la precitada sentencia. Este trabajo a su vez fue involucrando la verificación de la correcta puesta en marcha de la política pública destinada a contrarrestar la crisis humana que significa para miles de familias los hechos de desplazamiento forzado.

Incluso, este proceso llevó a la Sala Plena de la Corte Constitucional a la creación de una Sala Especial de Seguimiento, al advertirse las múltiples y complejas dinámicas del desplazamiento que continuaban presentándose y que requerían de un monitoreo especial. Complejo contexto caracterizado por la participación de los más diversos actores, la continuidad de hechos victimizantes, el involucramiento de millones de personas víctimas y las graves violaciones a los derechos tutelados que seguían existiendo.

Desde su creación esta Sala ha contado con un amplio margen para dictar las órdenes que aseguren el respeto de los derechos fundamentales tutelados, sin que ello signifique un desconocimiento del principio de separación de poderes. Al contrario, fundamentada en el mandato de colaboración armónica que debe existir entre los órganos del estado, su accionar se ha dirigido exclusivamente a superar, de la forma más adecuada, el estado de cosas inconstitucional. Por esa razón, durante el seguimiento la Sala implementó una serie de instrumentos que le han permitido obtener los suficientes elementos de juicio con los cuales evaluar el nivel de observancia de las órdenes emitidas. Particularmente, ha expedido numerosos autos interlocutorios y de trámite con la finalidad de garantizar la efectividad de las medidas ordenadas en la sentencia T – 025 de 2004.

Analizando solamente el caso de los autos de trámite, estas decisiones resultan fundamentales por su función articuladora del seguimiento, ya que han conseguido avanzar en la construcción de un proceso de monitoreo adecuado, eficiente y coherente, a pesar que los mismos no deciden una circunstancia de fondo durante la supervisión. En este grupo se encuentran los numerosos autos de solicitud de información expedidos por la Sala.

Estos últimos autos son esenciales durante el proceso de seguimiento a las órdenes de la sentencia de tutela y sus autos complementarios, porque además de permitirle a la Sala obtener información completa, detallada y puntual acerca de los componentes y enfoques del desplazamiento que se están evaluando, ayudan a contar con la suficiente información del fenómeno del desplazamiento y los avances, dificultades o retrocesos que se presentan en la puesta en marcha de la política pública en cada región del país, hasta el cumplimiento puntual de las órdenes emitidas por esta Corte.

10. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el acatamiento de las providencias judiciales, la Corte Constitucional ha proferido abundante jurisprudencia al respecto. Estableciendo una regla a través de la cual obliga a todos los servidores públicos, sin excepción, a acatar las decisiones judiciales. Este deber de no cumplirse, ha dicho la Corte, es una *conducta de suma gravedad*² frente a los fallos de tutela.

En efecto, ha señalado que el deber de acatamiento de cualquier decisión judicial involucra una doble obligación, de un lado, de aquel que está concernido a cumplir la orden y, por el otro, de los jueces que deben garantizar que efectivamente se materialicen las órdenes. Expresamente este Alto Tribunal ha indicado que “(...) *La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno (...)*”³. Adicionalmente, ha manifestado que “(...) *todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos (...)*”⁴.

Asimismo, esta Corporación ha precisado que si el incumplimiento de una decisión judicial involucra, para cada caso, una grave conducta que compromete no solo el eficiente acceso a la administración de justicia, sino además la prevalencia de un orden constitucional mucho más justo, el desobedecimiento de una sentencia de tutela, como se indicó, es una conducta de suma gravedad, porque también “(...) *(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 (...)*”⁵.

De ahí que, este importante deber de acatar los fallos de tutela sea enunciado en numerosas oportunidades. Por ilustrar, en la sentencia T- 881/06 se señaló que “(...) *el Decreto 2591 de 1991 estableció el deber general que tienen las autoridades responsables del agravio o la amenaza de derechos fundamentales, de acatar los fallos de tutela (...)*”⁶. Así mismo, esta Corporación sostuvo en la sentencia T-512 de 2011 que “(...) *es claro que las órdenes contenidas en las decisiones de tutela, dirigidas a la protección de los derechos, tienen que*

² Sentencia C- 367/14 MP. Mauricio Gonzáles Cuervo

³ Ver las sentencias T – 554/92 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y T – 216/13 MP. Alexei Julio Estrada.

⁴ Ver las sentencias T - 329/94 MP. José Gregorio Hernández y T – 832/08 MP. Mauricio Gonzáles Cuervo.

⁵ Sentencia C- 367/14 MP. Mauricio Gonzáles Cuervo

⁶ Sentencia T - 881/06 MP. Humberto Antonio Sierra Porto

*acatarse y cumplirse sin excepción (...)*⁷. E igualmente, afirmó en la sentencia T - 482-13 que “(...) *el incumplimiento de las mismas conlleva una violación sistemática de la Constitución en tanto frustra la consecución material de los fines esenciales del Estado (...)*”⁸.

Así pues, dado que existe un deber de acatamiento de cualquier decisión judicial, deber que es de suma importancia frente a los fallos de tutela, resulta claro que aquella obligación se extiende a las órdenes emitidas en el transcurso del proceso de seguimiento a un fallo de tutela, como ocurre en el presente caso. Máxime, cuando la supervisión está fundamentada en la garantía de los derechos constitucionales de la población protegida y, sobretudo, en la creación de las condiciones suficientes para la superación del estado de cosas inconstitucional.

11. En este sentido, el incumplimiento de las órdenes emitidas durante el proceso de seguimiento es una conducta de suma gravedad que genera, con fundamento en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, consecuencias jurídicas para aquel que omite su acatamiento.

A saber, en materia penal la persona podría incurrir en conductas tipificadas de prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente). Además de sanciones disciplinarias fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 34 y 50 de la Ley 734 de 2002 prescriben).

Como antecedente la Corte Constitucional ha precisado que “*ante la circunstancia objetiva de que una orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela se incumpla, el Decreto 2591 de 1991 prevé dos tipos de reglas: unas, relativas a la protección del derecho tutelado y al cumplimiento del fallo, contenidas en su Capítulo I, sobre “Disposiciones generales y procedimiento”; y, otras, relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el Capítulo V, sobre “Sanciones”*⁹ que deberán ser aplicadas, en cada caso, por el juez constitucional.

12. Ahora bien, en casos excepcionales como el presente, cuando la competencia para garantizar el cumplimiento del fallo radica en la propia Corte, precisamente, por la complejidad que significa realizar un seguimiento a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, este Alto

⁷ Sentencia T-512/11 MP. Jorge Iván Palacio

⁸ sentencia T – 482/13 MP. Alberto Rojas Ríos

⁹ Sentencia C- 367/14 MP. Mauricio Gonzales Cuervo

Tribunal tiene el deber de garantizar, por los medios que considere adecuados, que sus decisiones efectivamente se cumplan¹⁰.

De tal forma que, se les requerirá a los referidos entes territoriales para que cumplan de inmediato el numeral noveno de la parte resolutive del auto 196 del 1 de julio de 2014 y el auto 257 del 20 de agosto del mismo año, so pena de verse sometidos a las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de las decisiones judiciales emitidas durante el proceso de seguimiento a la sentencia T – 025/04 y sus autos complementarios, en atención a los fundamentos enunciados.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Presidente,

RESUELVE:

Primero-. REQUERIR, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, a las Alcaldías de los municipios de Bagadó y Carmen del Darién del departamento de Chocó, para que presenten los informes solicitados mediante los autos 196 y 257 de 2014. Los cuales deberán ser remitidos a esta Corporación dentro el término de cinco (5) días, contados a partir de la comunicación del presente auto. Deberá advertírseles que el incumplimiento de esta decisión judicial podrá involucrar consecuencias jurídicas dispuestas en el Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente Sala Especial de Seguimiento
Sentencia T-025 de 2004

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)

¹⁰ La Corte Constitucional estableció que por regla general la competencia para garantizar el cumplimiento del fallo de tutela recae en los jueces de primera instancia. Sin embargo, en casos excepcionales, como la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la competencia de la supervisión estará en cabeza del Alto Tribunal. Ver entre otras decisiones, los autos 050 y 185 de 2004, 176 y 177 de 2005 y 249 de 2006.