

Auto 148/20

Referencia: solicitud de apertura de incidente de desacato por el presunto incumplimiento de los Autos 200 de 2007, 098 de 2013, 173 de 2014 y 737 de 2017.

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**, integrada por el Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y por las Magistradas Diana Fajardo Rivera 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 a los **Autos 200 de 2007, 089 de 2012, 173 de 2014 y 737 de 2017**, Diana Marcela Caicedo solicitó a la Sala iniciar el trámite de un incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección, por el presunto incumplimiento de las citadas providencias.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, procede esta Sala Especial a resolver la solicitud objeto de la presente decisión.

I. ANTECEDENTES

A. Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado

1. En **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 presupuestal e institucional del Estado para atender a dicha población.

2. Dada la complejidad y magnitud del ECI, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió mantener –por intermedio de esta Sala Especial– la competencia de monitorear el cumplimiento de sus órdenes con la finalidad de asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

B. Medidas adoptadas para proteger los derechos a la vida, seguridad e integridad personal de las lideresas de la población desplazada, en el marco del ECI declarado en la Sentencia T-025 de 2004

3. Mediante **Auto 200 de 2007**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional profirió órdenes particulares de carácter cautelar para la protección de diferentes líderes y lideresas de la población desplazada quienes afrontaban situaciones de riesgo grave y excepcional con ocasión de su labor de liderazgo y promoción de los derechos de las víctimas. Lo anterior, debido a que las autoridades competentes omitieron su responsabilidad de adoptar medidas para salvaguardar los derechos a la vida, seguridad e integridad personal de los peticionarios y, en aquellos casos en que sí se implementaron, las mismas fueron insuficientes.

De igual forma, con base en los referidos casos, esta Corporación identificó una serie de falencias estructurales y prácticas en el sistema de protección vigente en ese momento, motivo por el cual profirió órdenes complejas para la corrección de las referidas fallas.

4. En el **Auto 098 de 2013** la Sala Especial de Seguimiento evaluó el nivel de cumplimiento del **Auto 200 de 2007** (relativo a las medidas estructurales ordenadas para la protección de los líderes y lideresas de la población desplazada) y la orden tercera del **Auto 092 de 2008**¹ (relacionada con el diseño de un programa de promoción a la participación de las mujeres lideresas y de la prevención de la violencia sociopolítica en su contra). En concreto, esta providencia reafirmó que las mujeres desplazadas que defienden los derechos humanos en el país son titulares de un marco de protección jurídica constitucional reforzada por su doble condición: víctimas y defensoras de derechos humanos.

En tal sentido, dado que el riesgo derivado del trabajo cívico, comunitario y social de estas mujeres se agravó de forma alarmante desde el año 2009, la Corte resolvió proferir nuevas órdenes de tipo estructural para que, de una parte, el Estado proteja a este grupo poblacional y prevenga actos violentos que tiendan a obstaculizar o impedir su labor de liderazgo y, de otra, para que las autoridades atiendan de manera inmediata, idónea e integral a las lideresas objeto de dichos actos criminales, e inicien con diligencia las acciones requeridas para impedir que los mismos queden en la impunidad.

5. A través del **Auto 737 de 2017**, la Sala Especial de Seguimiento evaluó el nivel de cumplimiento de los **Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015**². En concreto, esta Corporación encontró que, debido a la falta de incorporación del enfoque diferencial y de los criterios mínimos de racionalidad en la política pública dispuesta para las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, no se logró

¹ En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional constató que existe un impacto gravoso y focalizado del conflicto armado y del desplazamiento forzado en términos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres en Colombia, a partir de la identificación de diez riesgos específicos en el ámbito de la prevención, y dieciocho facetas de género del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y aguda su atención. En consecuencia, esta Corporación ordenó al Gobierno Nacional, entre otras medidas, diseñar trece programas específicos para colmar los vacíos críticos en materia de género en la política pública de atención al desplazamiento forzado en el país.

² En esta providencia la Sala Especial realizó un seguimiento al cumplimiento de las órdenes segunda (relacionada con el traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación) y tercera (relativa al diseño de un programa de prevención del impacto de género desproporcionado del desplazamiento, mediante la prevención de riesgos extraordinarios y la violencia sexual contra la mujer desplazada) del Auto 092 de 2008. Entre otros aspectos, en esta decisión la Sala constató la existencia de dos riesgos de violencia sexual, adicionales a los identificados en 2008, así como la presencia de dos factores que potencian dichos riesgos.

avanzar de manera significativa en el goce efectivo de los derechos de esta población.

Adicionalmente, esta decisión constató un nivel de cumplimiento bajo en las órdenes estructurales de las citadas providencias por cuanto se identificaron bloqueos institucionales que impedían alcanzar una mejora significativa en la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

C. Medidas adoptadas para la protección de las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

6. En el **Auto 006 de 2009**, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional precisó que las personas desplazadas con discapacidad presentan una doble condición de vulnerabilidad, por lo que son sujetos de especial protección constitucional, lo cual implica que las autoridades tienen un deber de atender de manera prioritaria, integral y diferenciada a esta población.

Esta Corporación identificó la existencia de diferentes riesgos acentuados y desproporcionados que esta población enfrenta ante el desplazamiento forzado. En consecuencia, ordenó al Gobierno Nacional incorporar un enfoque diferencial en discapacidad orientado a superar el ECI, de conformidad con los mandatos de la Constitución y de las disposiciones internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad.

7. Posteriormente, mediante el **Auto 173 de 2014**, la Sala Especial de Seguimiento evaluó el nivel de cumplimiento del **Auto 006 de 2009**. Para estos efectos, realizó un análisis actualizado de las principales barreras que limitan el goce efectivo de los derechos de la población desplazada con discapacidad y constató que, a pesar los cambios institucionales y normativos promovidos con ocasión de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional aún no había adoptado las medidas adecuadas, idóneas y pertinentes para garantizar el goce efectivo, y en igualdad de condiciones, de estas víctimas.

Adicionalmente, la Sala ordenó a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) garantizar el acceso de 21 víctimas identificadas en la providencia a la oferta institucional dispuesta para la asistencia, atención y reparación de la población desplazada.

D. Contenido de la solicitud elevada por Diana Marcela Caicedo

8. Diana Marcela Caicedo, víctima de desplazamiento forzado y lideresa de la Mesa Local de Participación de Víctimas de Engativá (Bogotá), solicitó a la Sala Especial de Seguimiento iniciar un incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección (UNP) por el

presunto incumplimiento de los **Autos 200 de 2007, 098 de 2013, 173 de 2014³ y 737 de 2017**.

La peticionaria advirtió que, como consecuencia de su labor de liderazgo y defensa de los derechos de la población desplazada, es víctima de múltiples desplazamientos forzados, razón por la cual la Corte Constitucional mediante el **Auto 200 de 2007** adoptó medidas cautelares para la protección de su vida, seguridad e integridad personal.

En tal sentido, la solicitante manifestó que, a pesar de lo dispuesto por esta Corporación en la citada providencia, la UNP negó su solicitud de protección, luego de cuatro estudios de riesgo que arrojaron una valoración de “riesgo ordinario”. Al respecto, señaló que dichos estudios son contraevidentes, de una parte, debido a que es víctima de amenazas, hostigamientos y ataques en su contra como consecuencia de su liderazgo, y de otra, porque su hija (lideresa e integrante de la misma organización de víctimas de población desplazada) sí cuenta con un nivel de riesgo extraordinario y con medidas de protección.

Por otra parte, señaló que la Unidad para las Víctimas se comunicó con ella y le informó que no tiene derecho a acceder a las medidas consignadas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, especialmente por problemas en la actualización de su información y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas (RUV). En tal sentido, considera que tal negativa vulnera sus derechos en tanto mujer y víctima del desplazamiento forzado.

Sumado a ello, afirmó que la Unidad tampoco pagó a su hija –beneficiaria de las órdenes particulares del **Auto 173 de 2014**– la ayuda humanitaria a la que tiene derecho por el mismo motivo: la información desactualizada en el Registro Único de Víctimas. Sobre este último aspecto no se realizó ninguna petición particular.

II. CONSIDERACIONES

A. Objeto y estructura de la decisión

1. Diana Marcela Caicedo solicitó la apertura de un incidente de desacato en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección por el presunto incumplimiento de los **Autos 200 de 2007, 098 de 2013, 173 de 2013 y 737 de 2017**.

Antes de analizar la procedibilidad de la petición, la Sala Especial se referirá brevemente a los diferentes tipos de órdenes sustanciales proferidas tanto en la **Sentencia T-025 de 2004**, como en los autos de seguimiento. Conforme a esta distinción, precisará quiénes se encuentran facultados para promover un incidente por su incumplimiento y ante qué autoridad judicial.

³ Concretamente por el incumplimiento de la orden catorce del Auto 173 de 2014 en la cual se dispuso: “*ORDENAR a la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con las entidades que conforman el SNARIV, que garantice los derechos de las personas desplazadas con discapacidad que acreditaron su situación ante la Corte Constitucional (Anexo 1): (...) 18) Julieth Marcela Bermúdez (...)*”.

Posteriormente, la Sala reiterará los requisitos formales establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación para determinar si un incidente de desacato es o no procedente en un Estado de Cosas Inconstitucional. Con base en lo anterior, examinará la pretensión de la solicitante.

B. Tipos de órdenes sustanciales proferidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los autos de seguimiento

2. Conocer el alcance de las órdenes resulta particularmente relevante al momento de valorar si una autoridad o un particular desconocieron las órdenes proferidas por esta Corporación, dado que estas implican un límite para quienes formulan los incidentes de desacato y para los jueces que los resuelven.

En tal sentido, identificar el tipo de orden permite conocer, de antemano, si un peticionario se encuentra legitimado para iniciar este tipo de incidentes y qué autoridad es la competente para conocerlos.

2.1. En el caso de la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional profirió dos tipos de órdenes: simples y complejas. Las órdenes simples o particulares tienen el objetivo de proteger los derechos de las 1.105 familias que presentaron las acciones de tutela que dieron lugar a la citada providencia. Las órdenes complejas, por su parte, buscan restaurar el orden constitucional a través de la corrección de fallas y problemas estructurales que causan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de la población desplazada, de allí que se denominen órdenes generales o estructurales⁴.

De acuerdo con esta distinción, el incumplimiento de las órdenes simples de la **Sentencia T-025 de 2004** puede ser reclamado por los accionantes de los 105 expedientes revisados por esta Corporación en el año 2004 ante los jueces de primera instancia en cada proceso. Por su parte, el desacato de las órdenes estructurales de la citada providencia puede ser reclamado por los ciudadanos interesados en la causa y con capacidad procesal suficiente⁵, pero solo de manera abstracta y no ante situaciones particulares. En estos últimos casos, la autoridad judicial competente para verificar el cumplimiento de las órdenes complejas es la Sala Especial de Seguimiento⁶.

De acuerdo con ello, la Sala advierte que no es posible alegar el incumplimiento – especialmente para efectos de iniciar un incidente de desacato– de una orden estructural con base en una situación particular, dado que dichas situaciones no son

⁴ A través del Auto 548 de 2017, esta Corporación precisó la distinción entre órdenes complejas (como género) y estructurales (como especie), bajo el entendido que: *“un Estado de Cosas Inconstitucional implica la emisión de órdenes complejas, sin embargo no siempre que se dictan órdenes complejas se hace en el marco de una declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional. La emisión de este tipo de órdenes en el marco de un ECI responde a la afectación multidimensional de los derechos, en el sentido de que provienen de varias acciones y/u omisiones que no son atribuibles a una única autoridad pública”*.

⁵ Sobre este particular, la Sala Especial de Seguimiento precisó la distinción entre el interés procesal –del cual goza cualquier ciudadano por la superación del ECI– y la legitimación en la causa derivada de la capacidad procesal acreditada en virtud de los presupuestos establecidos en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. Corte Constitucional. Auto del 11 de marzo de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 4.

⁶ Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 10 a 20.

competencia de esta Sala Especial de Seguimiento, aun cuando se trate de población en situación de desplazamiento forzado.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 de la Constitución Política, este tipo de casos solo puede ser conocido por la Corte Constitucional en aquellos eventos en los que se haya iniciado una acción de tutela y su fallo haya sido seleccionado para revisión. En este último escenario, precisó esta Corporación en el **Auto 548 de 2017**, los jueces de tutela deben proferir órdenes que guarden coherencia y armonía con la estrategia fijada para la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado⁷.

2.2. Ahora bien, en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes estructurales de la **Sentencia T-025 de 2004**, esta Corporación señaló que su intervención se circunscribe a tres escenarios concretos: (i) la presencia de bloqueos institucionales; (ii) la identificación de prácticas inconstitucionales; y (iii) la necesidad de adoptar medidas cautelares para evitar la vulneración de los derechos fundamentales de un grupo significativo de personas, siempre que se advierta la posible existencia de bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales (e.g. **Auto 620 de 2017**⁸).

En tal sentido, los dos primeros escenarios obedecen a la dinámica general del seguimiento, mientras que el tercero es excepcional. Bajo esta lógica, en los casos (i) y (ii) la Corte Constitucional resolvió proferir órdenes estructurales con el propósito de atender o superar las fallas y problemáticas que dieron lugar a las mismas (e.g. **Autos 008 de 2009, 219 de 2011 y 373 de 2016**).

Por otra parte, dado el carácter excepcional de las medidas cautelares y la necesidad de proteger los derechos fundamentales de un grupo determinado de personas (sea población desplazada o en riesgo de desplazamiento) ante posibles bloqueos y prácticas inconstitucionales, las órdenes proferidas por esta Corporación han sido complejas y particulares de forma simultánea (**Auto 200 de 2007 o 620 de 2017**). Ello es así por cuanto las afectaciones –o el riesgo de su ocurrencia– se derivan de la presencia de factores ligados a fallas en la política pública que comprometen las dimensiones objetiva y subjetiva de los derechos fundamentales cuya vigencia requiere de una intervención en ambas esferas⁹. En todo caso, estas órdenes deben

⁷ Al respecto, esta Corporación precisó: “Así, la solución a cada asunto concreto que se somete al conocimiento del juez constitucional, puede ser conjurado por éste mediante las órdenes que estime convenientes –simples o complejas–, pero bajo el entendido de que las medidas que formule deben armonizarse con las estrategias macro de superación del estado de cosas inconstitucional. Solo de este modo, a través de la alineación y la suma de esfuerzos de los funcionarios judiciales, será posible agilizar el cumplimiento de las medidas y retornar a una situación coherente con la constitución (...), pues dadas las particularidades de la declaratoria del estado de anormalidad constitucional, no bastan acciones singulares, pues la mayoría de ellas pueden perder efectividad por las causas estructurales de la vulneración de los derechos”. Corte Constitucional. Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 11.

⁸ En Auto 620 de 2017, la Sala Especial adoptó medidas de carácter urgente para salvaguardar los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las comunidades afrodescendientes y los pueblos indígenas Awá y Eperara-Siapidaara que habitan la región Pacífica Nariñense, no solo por la situación de crisis humanitaria y riesgo permanente que se vive en esta región respecto al desplazamiento forzado, la violencia generalizada y sus factores asociados, sino también por la posible “existencia de un **bloqueo institucional**, derivado de la descoordinación de las diferentes autoridades responsables de la prevención, protección, asistencia y atención a la población desplazada o riesgo de estarlo” (énfasis original).

⁹ Corte Constitucional. Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 10 a 12.

guardar armonía con la estrategia fijada para la superación del ECI en los autos generales dictados en los escenarios (i) y (ii).

Conforme con lo anterior, se tiene que: (i) esta Corporación adopta, excepcionalmente, medidas cautelares para la protección de los derechos fundamentales de la población ante el desplazamiento forzado; no obstante, (ii) en caso de incumplimiento de estas decisiones, solo los beneficiarios de las mismas se encuentran facultados para promover un incidente de desacato; (iii) en esos eventos, la autoridad judicial competente para conocer y tramitar estas actuaciones es la Sala Especial de Seguimiento.

3. Los parámetros recién expuestos pueden sintetizarse así:

| Providencia | Tipo de orden | Legitimación | Autoridad competente |
|--------------------------------|---|---|--|
| Sentencia T-025 de 2004 | Simple | Los accionantes de los 105 casos revisados por la Corte Constitucional. | Los jueces de primera instancia en cada uno de los 105 expedientes de tutela |
| | Compleja | La ciudadanía siempre y cuando no se trate de un caso particular y acredite su interés para actuar. | Sala Especial de Seguimiento |
| Autos de seguimiento | Compleja | | |
| | Compleja en el marco de una medida cautelar | | |
| | Simple en el marco de una medida cautelar | Los beneficiarios de las órdenes, exclusivamente. | |

C. Presupuestos formales de procedibilidad que se deben analizar ante solicitudes de apertura de incidentes por desacato

4. En **Auto 265 de 2019**, la Sala Especial de Seguimiento decantó los presupuestos formales y materiales establecidos por el Decreto 2591 de 1991 y por la jurisprudencia constitucional en torno a la procedibilidad de las solicitudes de apertura de incidentes por desacato¹⁰.

En relación con los requisitos formales, los jueces de tutela deben analizar si: (i) las personas que lo promueven se encuentran legitimadas para hacerlo; (ii) existe una orden concreta sobre la cual se presume su incumplimiento; (iii) se trata de una

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

orden estructural o simple; y (iv) se encuentra identificada la autoridad o el particular destinatario de las decisiones de tutela.

D. Análisis de procedibilidad de la pretensión de Diana Marcela Caicedo

5. De acuerdo con lo expuesto, la Sala Especial valorará si la petición cumple con los requisitos formales de procedibilidad.

5.1. **Legitimación para actuar:** como se advirtió en apartados anteriores, las solicitudes para iniciar un incidente de desacato por órdenes complejas solo pueden ser promovidas con fundamento en un análisis abstracto del presunto incumplimiento. Por el contrario, un desacato sí puede ser invocado por una persona con base en una orden simple, siempre y cuando sea de carácter cautelar y se solicite por el sujeto o comunidad beneficiaria de la misma¹¹.

En tal virtud, esta Sala Especial observa que la peticionaria se encuentra legitimada para solicitar la apertura de un incidente de desacato sobre las órdenes simples del **Auto 200 de 2007**, por cuanto fue beneficiaria de las mismas. En torno las demás providencias presuntamente incumplidas, es preciso advertir que la solicitante no fue acreedora de los mandatos particulares dispuestos en dichos autos y por lo tanto no cuenta con capacidad procesal para invocar su desacato.

De igual forma, tampoco se encuentra facultada para promover un incidente por el presunto desconocimiento de mandatos estructurales consignados en los **Autos 200 de 2007, 098 de 2013, 173 de 2014 y 737 de 2017** debido a que su pretensión se deriva de una afectación particular y no de un incumplimiento en abstracto. En otras palabras, la solicitud no es procedente respecto de las órdenes complejas de estas providencias por cuanto no se advirtió una afectación a la estrategia fijada para la superación del ECI, sino que la peticionaria en todo momento alegó una vulneración concreta de sus derechos, situación que –como se señaló– escapa de la competencia de esta Sala Especial.

5.2. **Órdenes sobre las cuales se promueve el incidente:** los peticionarios deben precisar qué orden u órdenes fueron incumplidas por parte de la autoridad en contra de quien se solicita iniciar un incidente de desacato. En tal sentido, aun si un desacato se invoca con fundamento en diferentes providencias, los actores deberán precisar en cada caso qué orden, en concreto, fue desconocida.

La ciudadana manifestó que se incumplieron los **Autos 200 de 2007, 089 de 2013, 173 de 2014 y 737 de 2017**, pero no indicó qué orden u órdenes de estas providencias fueron desconocidas por los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección.

¹¹ Resulta pertinente la lectura de la Sentencia T-550 de 2015 en relación con la legitimación para solicitar el amparo de derechos étnicos-colectivos por presuntas vulneraciones a integrantes de un colectivo. En concreto, en dicha providencia la Corte Constitucional negó el amparo de un derecho étnico-colectivo a un accionante quien alegó una afectación individual de dicho derecho y no colectiva. Esta tesis en determinadas circunstancias podría hacerse extensiva a las medidas cautelares proferidas en sede de seguimiento.

Sin embargo, bajo una interpretación *pro homine*, la Sala Especial analizó cada una de las órdenes proferidas en las citadas providencias y encontró que ella es beneficiaria de las medidas cautelares proferidas en el **Auto 200 de 2007**. En tal virtud, y en concordancia con lo expuesto en el punto anterior, los demás requisitos de procedibilidad se analizarán con base en dicha orden.

5.3. Autoridad responsable del cumplimiento: en **Auto 200 de 2007** la Corte Constitucional profirió una serie de medidas provisionales para la protección de la vida, la seguridad e integridad personal de diferentes líderes y lideresas de la población desplazada. Estas órdenes se dirigieron al entonces director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia.

No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.2.1.4 del Decreto 1066 de 2015, la responsabilidad del cumplimiento de las órdenes simples del **Auto 200 de 2007** le corresponde a la Unidad Nacional de Protección en cabeza de su director¹².

Así las cosas, a pesar de que el incidente se promueve en contra de los directores de la Unidad para las Víctimas y la Unidad Nacional de Protección, la petición objeto de la presente decisión solo es procedente en contra de este último funcionario.

5.4. Tipo de orden: en el caso en concreto, la orden presuntamente incumplida es simple, se profirió como medida provisional y la verificación de su cumplimiento le corresponde a esta Sala Especial de Seguimiento de acuerdo con los parámetros citados.

En tal virtud, debido a que la orden objeto de reclamo es de carácter cautelar, resulta necesario que la Sala se detenga a analizar el alcance de la misma con el propósito de establecer su vigencia o su cumplimiento. Esto último, siempre que haya material probatorio suficiente para ello.

5.4.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, los jueces de tutela se hallan facultados para adoptar medidas cautelares cuando lo consideren necesario y urgente para proteger un derecho, ya sea que el mismo se encuentre en riesgo de ser vulnerado o, ante una afectación, la misma se haga más gravosa.

5.4.2. Dentro del proceso de seguimiento a la superación del ECI, esta Corporación en diferentes oportunidades adoptó este tipo de órdenes para la protección de los derechos de diferentes grupos poblaciones (e.g. **Auto 200 de 2007** para líderes y

¹² La norma en comento dispone: “Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, que tiene el carácter de organismo nacional de seguridad, cuyo objetivo es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan (...)”.

620 de 2017 para comunidades étnicas del pacífico nariñense). Sin embargo, dada la competencia de la Corte Constitucional en el monitoreo al cumplimiento de la **Sentencia T-025 de 2004**, estas decisiones obedecieron no solo al riesgo de vulneración de los derechos, sino también a la presencia de falencias normativas e institucionales que presentaba la respuesta estatal.

Es decir que cada situación en que se adoptaron medidas cautelares en el marco del seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, la misma estuvo relacionada con la existencia de un posible bloqueo institucional o una práctica inconstitucional. De allí que, como se indicó en apartados anteriores, los autos dictaron órdenes particulares y complejas de manera simultánea.

5.4.3. De acuerdo con estas consideraciones, al analizar la petición objeto de la presente providencia, esta Sala Especial concluye que no es procedente abrir un incidente por el presunto desacato de la orden particular del **Auto 200 de 2007** de la cual es beneficiaria la actora, porque la misma fue cumplida por el entonces director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia.

En efecto, de conformidad con lo expuesto por la peticionaria, el director del Programa de Protección –encargado el sistema de protección vigente en el año 2007– sí adoptó las medidas ordenadas por el **Auto 200 de 2007**. En tal sentido, si bien estas acciones fueron temporales –en virtud su naturaleza–, no se evidencia una actuación arbitraria por parte de la entidad accionada, quien era la autoridad competente para evaluar el riesgo.

Dado este escenario, no es posible trasladar dicha responsabilidad a la Unidad Nacional de Protección, quien es actualmente entidad responsable del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y de coordinar el Grupo de Valoración Preliminar.

En conclusión, es claro que la medida cautelar del **Auto 200 de 2007** no es operante para el caso concreto y, en consecuencia, la petición de iniciar un incidente de desacato resulta improcedente.

E. Consideraciones finales

6. En primer lugar, esta Sala Especial advierte que declarar improcedente la petición objeto de la presente providencia, no implica un desconocimiento de la situación de riesgo que pueda afrontar la peticionaria.

Por el contrario, es importante tener en cuenta que mediante el **Oficio 702 del 22 de octubre de 2019** su caso, y el de su hija Laura Niyireth Pineda Caicedo, fueron puestos en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección y la Alcaldía Local de Engativá quienes, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015

(modificado por los Decretos 2078¹³ y 2252 de 2017¹⁴, 660¹⁵ y 2137 de 2018¹⁶) son las autoridades competentes para conocer su situación y, de acuerdo con su nivel de riesgo, tienen el deber de adoptar las decisiones a las que haya lugar.

7. Sin perjuicio de lo anterior, en segundo lugar, esta Sala Especial encuentra que tanto Diana Marcela Caicedo, como sus hijas Laura Niyireth Caicedo y Julieth Marcela Bermúdez, ejercen una labor de liderazgo y de defensa de los derechos de las víctimas del conflicto y el desplazamiento forzado, como se puede constatar con las certificaciones expedidas por la Personería de Bogotá, quien desempeña la función de secretaria técnica de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas de Bogotá¹⁷.

En tal sentido, esta Corporación no puede desconocer el escenario de riesgo que afrontan los líderes y lideresas en el contexto actual¹⁸ ni que la situación de amenaza se agudiza en contra de las mujeres que promueven y defienden los derechos humanos en virtud de su género¹⁹.

Así las cosas, es pertinente reiterar que, en los **Autos 200 de 2007 y 098 de 2013**, esta Corporación estableció una presunción de riesgo extraordinario de género, según la cual las autoridades, en este caso el director la Unidad Nacional de Protección y los integrantes del Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM), deben analizar los casos bajo los siguientes supuestos:

“(i) que la solicitante y/o su familia, se encuentra ante un riesgo extraordinario en contra de su vida, seguridad e integridad personal; (ii)

¹³ “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”.

¹⁴ “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”.

¹⁵ “Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones”.

¹⁶ “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas – ‘Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas’”.

¹⁷ Personería de Bogotá. *Certificaciones como integrantes de la mesa local de participación efectiva de víctimas de Engativá expedidas en favor de Laura Niyireth Caicedo y Diana Marcela Caicedo*. (26 de septiembre de 2019).

¹⁸ Al respecto, la Defensoría del Pueblo advirtió que el “escenario de riesgo descrito en la Alerta Temprana 026-18 emitida por la entidad el 28 de febrero de 2018, persiste y se agudiza debido a varios elementos coyunturales, de contexto y en razón al recrudecimiento de la violencia contra las personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales en 32 departamentos del territorio nacional. (...) Según el monitoreo realizado por la entidad entre el 1 de marzo de 2018 y el 17 de mayo de 2019 dio cuenta de la ocurrencia de hechos de violencia contra líderes sociales ocurridos contra 1608 personas defensoras y líderes sociales en 334 municipios de 32 departamentos del país. Para la AT 026-18 se tuvo conocimiento de la afectación de 697 líderes sociales en 322 municipios advertidos para 32 departamentos. Esto permite evidenciar de manera preliminar: a) Hay un incremento en las conductas vulneratorias registradas para la elaboración de la AT 026-18 con su posterior seguimiento pasando de 697 casos (marzo 2016 – febrero 2017) a 1334 (marzo 2018 – febrero 2019) lo que denota un 52% de incremento en los hechos victimizantes contra personas defensoras de DD.HH.”. Defensoría del Pueblo. *Informe de Seguimiento Alerta Temprana 026 -18*. (Agosto de 2019). Pág. 62.

¹⁹ Corte Constitucional. Autos 200 de 2007 (Manuel José Cepeda Espinosa) y 098 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

*que tales riesgos, si no se adoptan las medidas conducentes, pertinentes y adecuadas, pueden derivar en actos de violencia de género, lo cual tendrá un impacto multidimensional (individual, familiar, colectivo y comunitario de género); (iii) que estos hechos no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo, para generar terror sobre las mujeres e impedir que adelanten las actividades por las cuales las estigmatizan²⁰; y (iv) que estos actos se materializan especialmente contra mujeres indígenas y afrodescendientes dada la discriminación y exclusión social histórica que han padecido²¹”.*²² (Énfasis de la Sala).

De conformidad con lo anterior, la Sala Especial solicitará al director de la Unidad Nacional de Protección que realice una nueva valoración de riesgo a la peticionaria y a sus hijas Laura Niyireth Caicedo y Julieth Marcela Bermúdez, la cual tenga en cuenta la dimensión personal y familiar del riesgo que afrontan, así como la labor de liderazgo que ejercen.

8. En tercer lugar, la peticionaria indicó que la información de su núcleo familiar y la de sus hijos se encuentra desactualizada en el Registro Único de Víctimas, motivo por el cual la Unidad para las Víctimas le habría negado el acceso a las medidas dispuestas para la asistencia, atención y reparación de la población desplazada.

Sobre este particular, es preciso reiterar que las víctimas de desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a que su condición sea reconocida y, en consecuencia, al acceso urgente, prioritario y diferenciado a la oferta estatal para asegurar sus garantías básicas con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida²³.

En tal sentido, dada la relación inescindible entre el registro y el acceso a las medidas dispuestas para la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento, de oficio, se remitirá la solicitud objeto de la presente decisión a la Unidad para las Víctimas para que se comuniquen con la actora y proceda a adelantar las gestiones que correspondan como, por ejemplo, actualizar su información en el RUV.

En caso de actualizarse la información en el registro, la Unidad deberá orientar a la peticionaria en torno a las medidas a las que tiene derecho.

9. En cuarto lugar, se remitirá una copia de la solicitud de Diana Marcela Caicedo, así como de la presente providencia, al Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana para que oriente a la peticionaria y a sus hijas Laura Niyireth Caicedo y Julieth Marcela Bermúdez en torno a los

²⁰ Este elemento aplica especialmente para la valoración del riesgo, la determinación de las medidas de protección a adoptar y la evaluación y seguimiento de estas medidas para efectos de valorar con rigurosidad los cambios en las decisiones relativas al nivel riesgo y a los esquemas de seguridad.

²¹ Auto 098 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. (III.4.).

²² Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 166.2.

²³ Corte Constitucional. Auto 119 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Fundamento jurídico 3.1.2.

mecanismos y rutas disponibles para la protección de sus derechos a la vida, seguridad e integridad personal.

10. Finalmente, si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020²⁴, los términos judiciales en el territorio nacional se encuentran suspendidos hasta el 26 de abril del año en curso, esta decisión se profiere en consideración del carácter prevalente de los derechos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, en tanto sujeto de especial protección constitucional²⁵.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Primero. - RECHAZAR por improcedente la solicitud elevada por Diana Marcela Caicedo de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

Segundo. - SOLICITAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, al director de la Unidad Nacional de Protección que realice una nueva valoración de riesgo a la peticionaria y a sus hijas Laura Niyireth Caicedo y Julieth Marcela Bermúdez, la cual tenga en cuenta la dimensión personal y familiar del riesgo que afrontan, así como la labor de liderazgo que ejercen.

Para efectos de lo anterior, la Secretaría remitirá una copia de la documentación aportada por la peticionaria a esta Sala Especial de Seguimiento.

Tercero. - REMITIR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la solicitud objeto de la presente decisión al Subdirector de Valoración y Registro de la Unidad para las Víctimas para que se comuniquen con Diana Marcela Caicedo y, si no lo ha hecho al momento de la notificación de este auto, adelante las acciones a las que haya lugar con el propósito de actualizar la información del núcleo familiar de la peticionaria y el de sus hijos.

Cuarto. - REMITIR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, una copia de la solicitud de Diana Marcela Caicedo al Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana para que oriente a la peticionaria y a sus hijas Laura Niyireth Caicedo y Julieth Marcela Bermúdez en torno a los mecanismos y rutas disponibles para la protección de sus derechos a la vida, seguridad e integridad personal.

Quinto. - COMUNICAR, a través de mecanismos virtuales y por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión a Diana Marcela Caicedo, al director de la Unidad Nacional de Protección, al Subdirector de

²⁴ Por medio del cual se prorrogó la suspensión de términos adoptada mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526.

²⁵ Las presunciones que amparan a las mujeres desplazadas, en tanto sujetos de protección constitucional reforzada, son: “a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas” y “b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas”. Corte Constitucional. Auto 092 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Valoración y Registro de la Unidad para las Víctimas y al Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana, junto con una copia del auto.

Cúmplase.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General