

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 1089 DE 2021

Referencia: Solicitud de iniciar un incidente de desacato por el presunto incumplimiento del Auto 266 de 2017. Promovida por José Gabriel Ortega Gómez en contra del Ministerio del Interior y la Alcaldía de Cartagena.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D.C., catorce (14) de diciembre 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 de iniciar un incidente de desacato promovida por José Gabriel Ortega Gómez en contra del Ministerio del Interior y la Alcaldía de Cartagena. Lo anterior, por el presunto incumplimiento de la orden decimotercera del Auto 266 de 2017. En tal virtud, para determinar la procedibilidad de esta petición, se referirá brevemente sobre los siguientes temas: (i) la competencia de la Sala Especial en relación con el cumplimiento de las órdenes sustanciales proferidas en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado; y, (ii) los requisitos formales establecidos por esta Corporación en relación con el trámite de incidentes de desacato. Con base en lo expuesto, esta decisión está sustentada en los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 5 de diciembre de 2021¹, José Gabriel Ortega Gómez, en calidad de Representante Legal de la Corporación Afrodescendiente para el Desarrollo Integral e Incluyente de La Boquilla y Zona Norte (CORAFROIN) e integrante del Consejo Comunitario de La Boquilla, solicitó a la Sala Especial iniciar un

¹ Esta solicitud se presentó el 5 de diciembre de 2021 a través del correo electrónico de la Presidencia de la Corte Constitucional del la Corte Constitucional y, se tramitó por intermedio de la Secretaría General el 6 de diciembre de 2021.

incidente de desacato en contra del Ministerio del Interior y la Alcaldía de Cartagena². Lo anterior, por el presunto incumplimiento del **Auto 266 de 2017**³.

2. Conforme a lo anterior y, en virtud de dicho incumplimiento, solicitó: (i) ordenar a la Secretaría de Participación y Desarrollo Social de Cartagena que se abstenga de inscribir a la nueva Junta de Acción Comunal, la cual fue elegida el 28 de noviembre de 2021 en la comunidad de la Boquilla (Cartagena); y, (ii) adoptar medidas de protección para asegurar la preservación cultural, la autonomía, el autogobierno y el derecho propio de la comunidad afrodescendiente de La Boquilla.

3. Para sustentar sus pretensiones, el actor señaló que la Alcaldía de Cartagena desconoció el **Auto 266 de 2017** y la Circular Externa No. 19-29245-GVT-1001 del Ministerio del Interior⁴. Lo anterior, debido que el Gobierno Distrital promovió la conformación y fortalecimiento de una Junta de Acción Comunal (JAC) al interior del territorio colectivo. Conforme a ello, se habrían promovido diferentes escenarios de decisión sobre la administración de las tierras del consejo comunitario. Lo expuesto, sin la participación de su junta de gobierno.

4. Esta situación, según el peticionario, afecta de manera negativa los derechos colectivos de su comunidad. En especial, considera que se vulneran sus derechos a la autonomía, el autogobierno y el derecho propio del Consejo Comunitario de La Boquilla.

5. Por otra parte, el actor señaló que puso en conocimiento esta situación a las autoridades distritales de Cartagena. Sin embargo, al momento de presentar esta solicitud, no recibió respuesta. Por este motivo, interpuso una acción de tutela la cual se encuentra bajo estudio del Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena⁵.

CONSIDERACIONES

Objeto, estructura y metodología de la decisión

1. 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 las comunidades afrodescendientes afectadas por el conflicto y el desplazamiento forzado o, que se encuentran en riesgo de estarlo.

² En cabeza de las Secretarías de Participación y Desarrollo Social y del Interior y Convivencia Ciudadana.

³ Esta orden se relaciona con la adopción de medidas para la protección de las autoridades étnicas de las comunidades afrodescendientes ante la presencia de esquemas paralelos o excluyentes a las juntas de gobierno de los consejos comunitarios.

⁴ Por medio de dicha circular, el Ministerio del Interior impartió una serie de instrucciones a los gobiernos locales para identificar los conflictos suscitados entre consejos comunitarios y otras organizaciones. También, para prevenir y atender dichos conflictos. Lo anterior, a través de “*jornadas conjuntas de fortalecimiento interdisciplinario*”. Circular Externa 19-29245-GVT-1001 del 2 de agosto de 2019 del Ministerio del Interior.

⁵ Página 5 de la solicitud.

En tal perspectiva, la suscrita Magistrada deberá establecer si la petición de iniciar un incidente de desacato por el presunto incumplimiento del **Auto 266 de 2017** es procedente de acuerdo con los parámetros establecidos en relación con: (i) la competencia de la Sala Especial en relación con el cumplimiento de las órdenes sustanciales proferidas en el marco del ECI; y, (ii) la procedibilidad de los incidentes de desacato.

Posteriormente y, de ser procedente tal solicitud, le dará trámite. De lo contrario, la misma será improcedente y, en consecuencia, también lo serán las peticiones subsidiarias relacionadas con la protección de los derechos étnicos del Consejo Comunitario de La Boquilla (Cartagena) ante la conformación de una Junta de Acción Comunal dentro de su territorio. Lo anterior, debido a que estas últimas se derivan del presunto incumplimiento del **Auto 266 de 2017**.

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento para verificar el cumplimiento de las órdenes sustanciales proferidas en el marco del ECI

2. El **Auto 148 de 2020** expuso los tipos de órdenes que profirió esta Corporación en el marco del ECI declarado en materia de desplazamiento forzado. Conforme a dicha distinción, la Sala Especial precisó (i) las personas legitimadas para alegar su desacato; y, (ii) la autoridad responsable de verificar su cumplimiento. A continuación, el despacho expondrá dicha distinción:

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. Por tal razón, se denominan órdenes generales o estructurales⁶.

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 suficiente⁷. Lo anterior, solo de manera abstracta y no ante situaciones particulares. En estos últimos casos,

⁶ 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*”.

⁷ 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.

la autoridad judicial competente para verificar el cumplimiento de las órdenes complejas es la Sala Especial de Seguimiento⁸.

Conforme a ello, la Sala precisó 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. Esto es así, porque dichas circunstancias no son 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, 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, la **Sentencia SU-092 de 2021** precisó que, 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 forzado⁹.

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. Lo expuesto, siempre que se advierta la posible existencia de bloqueos institucionales o prácticas inconstitucionales.

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 esferas¹⁰. En todo caso, estas órdenes deben guardar armonía con la estrategia fijada para la superación del ECI en los autos generales dictados en los escenarios (i) y (ii).

⁸ Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 10 a 20.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-092 de 2021. Fundamento 5. En igual sentido ver: Autos 548 de 2017 y 148 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

De acuerdo con lo anterior, esta Corte: (i) 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; y, (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.	

4. De conformidad con lo expuesto y, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991¹¹, esta Sala Especial es competente para verificar el cumplimiento de las órdenes sustanciales proferidas en el marco del ECI. Lo anterior, a excepción de las órdenes particulares de la **Sentencia T-025 de 2004**. Bajo ese entendido, la Sala 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.

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

5. El **Auto 265 de 2019**¹² 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 hacerlo¹³; (ii) verificar

¹¹ 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.”.

¹² Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 30 a 32.

¹³ Artículos 277 y 282 de la Constitución Política; y 10, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991.

si existe una orden concreta presuntamente incumplida¹⁴; (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 subjetiva¹⁵.

Análisis del caso concreto

6. José Gabriel Ortega Gómez solicitó a esta Corporación iniciar un incidente de desacato en contra del Ministerio del Interior y la Alcaldía de Cartagena por el presunto incumplimiento de la orden decimotercera del **Auto 266 de 2017**. De manera subsidiaria y, como consecuencia de dicho desacato, solicitó la adopción de medidas para la protección de los derechos étnicos del Consejo Comunitario de La Boquilla (Cartagena) ante la conformación de una Junta de Acción Comunal dentro de su territorio.

7. No obstante, como se indicó anteriormente, la competencia de la Sala Especial de Seguimiento se restringe a la verificación de las órdenes estructurales proferidas por esta Corporación en el marco del ECI declarado en **Sentencia T-025 de 2004**. En tal sentido, su incumplimiento solo puede analizarse en abstracto y no respecto a situaciones particulares.

8. Bajo ese entendido, la suscrita Magistrada observa que las pretensiones formuladas por el peticionario se fundamentan en el presunto incumplimiento de la orden decimotercera del **Auto 266 de 2017**, respecto a la situación del Consejo Comunitario de La Boquilla. Es decir que el caso concreto se relaciona con una problemática compleja, pero particular.

9. De conformidad con lo expuesto, la petición de abrir un incidente de desacato y, en tal virtud, la solicitud de medidas sobre la situación particular del Consejo Comunitario de La Boquilla, son improcedentes. Lo anterior, por cuanto la Sala Especial carece de competencia para conocer situaciones individuales o particulares como las planteadas por el actor.

10. Sin embargo, este despacho remitirá una copia de la presente decisión al Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena, por cuanto las órdenes de los jueces de tutela deben guardar coherencia y armonía con las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en el marco del ECI declarado en materia de desplazamiento forzado¹⁶.

Con fundamento en lo expuesto, la suscrita Magistrada sustanciadora:

¹⁴ Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-092 de 2021. Fundamento 5. En igual sentido ver: Autos 548 de 2017 y 148 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

RESUELVE

Primero. RECHAZAR, por improcedentes, las solicitudes presentadas por José Gabriel Ortega Gómez de iniciar un incidente de desacato en contra del Ministerio del Interior y la Alcaldía de Cartagena y, de adoptar medidas particulares respecto al Consejo Comunitario de La Boquilla. Lo anterior, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión a José Gabriel Ortega Gómez junto con una copia del auto.

Tercero. COMUNICAR, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la presente decisión al Juzgado Octavo civil del circuito de Cartagena para su conocimiento, junto con una copia del auto.

Cuarto. 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