

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO 887 DE 2021

Referencia: solicitud de apertura de incidente de desacato por el presunto incumplimiento a la orden decimotercera del Auto 008 de 2009.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá D.C., dos (2) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, integrada por el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo y las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere el presente auto, con fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES

Diferentes ciudadanos solicitaron a la Sala Especial de Seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004** abrir incidente de desacato en contra del Fiscal General de la Nación y el director de la Unidad para las Víctimas por el presunto incumplimiento de la orden decimotercera del **Auto 008 de 2009**¹. Lo anterior, con base en que las autoridades presuntamente no adoptaron la estrategia para

¹ La suscriben Jessica Alejandra Corredor, quien manifiesta ser representante legal de la “Fundación Jurídicos Oppressorum Defensio”; Álvaro Espitia Bustos, quien manifiesta ser representante legal de la “Asociación de Personas Desplazadas hacia un Futuro”; Jhon Arlington Palacios Agualimpia, quien manifiesta ser representante legal de la “Asociación Nuevo Futuro Afro”; Silvio Antonio Mosquera Murillo, quien manifiesta ser presidente de la junta de acción comunal del barrio “Prados de San Sebastián” del municipio de San José del Guaviare (Guaviare); Carlos Julio Bohórquez Gordillo, quien manifiesta ser presidente de la junta de acción comunal de la urbanización “Bicentenario Dos” del municipio de San José del Guaviare (Guaviare); Claudia Liliana Murillo Vivero, quien manifiesta ser representante del Consejo Comunitario de Mayor de la Población Negra o Afrocolombiana de la Cuenca alta del Río Guaviare “Martin Luther King”, municipio de San José del Guaviare (Guaviare) y Puerto Concordia (Meta), “Cocomamaluki”; Angélica Lamus Ballesteros, quien manifiesta ser representante legal de la “Fundación Humildad Extrema”; Luis Hernán Rocha Noa, quien manifiesta ser representante legal de la “Corporación Sociedad Activa”; Reinel Barbosa Cajicá, de la “Asociación Distrital de Supervivientes de Minas Antipersonal y munición sin explotar – ADISMAM” quien no manifestó en qué calidad actuaba; y, Holmes Fabian Ordoñez Guependo de la “Asociación Huilense de Sobrevivientes de Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Trampas Explosivas” quien tampoco manifestó en qué calidad actuaba. La solicitud fue tramitada por la Secretaría General de esta Corporación el pasado 12 de julio.

avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado².

Para sustentar la petición, recapitularon los vacíos en el componente de justicia advertidos en la mencionada providencia, refirieron extractos del informe remitido a esta Corporación el 20 de noviembre de 2018 por parte de la Fiscalía General de la Nación y, finalmente, expusieron las cifras de hechos victimizantes por desplazamiento forzado en el Registro Único de Víctimas³. A partir de la revisión de los datos enunciados, los actores manifestaron que la Fiscalía General de la Nación y la Unidad para las Víctimas presuntamente incumplieron lo dispuesto en la orden decimotercera del **Auto 008 de 2009**⁴.

Con fundamento en lo anterior, solicitaron:

- i. Iniciar el incidente de desacato en contra del Fiscal General de la Nación y el director de la Unidad para las Víctimas, por el incumplimiento de la orden decimotercera tercera del **Auto 008 de 2009**.
- ii. Determinar un plazo perentorio y razonable para el seguimiento a las cifras y estadísticas que presenta la Fiscalía General de la Nación, relacionado con los casos que tiene bajo su conocimiento por el delito de desplazamiento forzado y conexos.
- iii. Requerir a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad para las Víctimas para que expongan los motivos por los cuales no han dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el **Auto 008 de 2009** y el **Auto 634 de 2018**. En particular, con: (a) los avances y resultados en materia de la lucha contra la impunidad por el delito de desplazamiento forzado; (b) los retos en materia de acceso a la justicia y la capacidad para investigar y sancionar a los responsables del delito de desplazamiento forzado; y, (c) las medidas adoptadas para superar los retos identificados y el número de noticias criminales que condujeron al inicio de investigaciones del delito de manera oficiosa. Lo anterior, en relación con los hechos victimizantes por desplazamiento forzado incluidos en el Registro Único de Víctimas.

² La orden decimotercera del Auto 008 de 2009 dispuso: “**SOLICITAR** al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados”.

³ Cfr. Solicitud de apertura de incidente de desacato del 12 de julio de 2021. Págs. 10 a 11.

⁴ La orden decimotercera dispuso “**SOLICITAR** al Fiscal General de la Nación que diseñe a más tardar el 4 de mayo de 2009, una estrategia que permita avanzar de manera autónoma en la investigación del delito de desplazamiento forzado sin que necesariamente dependa de la existencia de concurso con otras conductas delictivas, así como el desarrollo de un mecanismo de coordinación para el intercambio fluido y seguro de información entre el RUPD y la Fiscalía. El Fiscal General de la Nación deberá enviar a la Corte Constitucional el 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010 un informe sobre los avances y resultados alcanzados en la aplicación de la estrategia de investigación y del mecanismo de coordinación señalados”.

- iv. Convocar a una audiencia pública virtual a las personas firmantes de la solicitud, a la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en razón de los pocos avances en el componente de justicia.

CONSIDERACIONES

Objeto y estructura de la presente decisión

1. Las pretensiones de los solicitantes están dirigidas a la apertura del incidente de desacato. Por tal razón, esta Sala analizará la procedencia de la solicitud.

Así, la Sala hará un breve recuento de la competencia de su competencia en materia de incidentes de desacato. Posteriormente, reiterará los requisitos de procedibilidad de las mencionadas solicitudes en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Finalmente, analizará el caso concreto.

Competencia de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

2. En la **Sentencia T-025 de 2004**, la Corte Constitucional constató la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI), debido a la vulneración masiva y sistemática de múltiples derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Lo anterior, como consecuencia de fallas estructurales en la política pública dispuesta para su protección, atención y reparación.

3. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, esta Corporación, a través de la Sala Especial de Seguimiento, conservó la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes estructurales proferidas en dicha providencia. Lo expuesto, con la finalidad de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado.

4. Dentro de las competencias de la Sala Especial, se encuentran la de conocer, tramitar y resolver las solicitudes de apertura de incidentes de desacato. Lo anterior, en relación con el incumplimiento a las órdenes estructurales proferidas en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus Autos de seguimiento⁵.

Al respecto, esta Sala precisó que la **Sentencia T-025 de 2004** profirió dos tipos de órdenes: (i) *órdenes particulares*, tendientes a proteger los derechos fundamentales de las familias cuyas acciones de tutela se acumularon en dicha providencia; y, (ii) *órdenes estructurales*, que buscan restaurar el orden

⁵ Cfr. Auto 100 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y, Autos 457 de 2018, 265 de 2019 y 148 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

constitucional a través de la corrección de las falencias en la política pública de desplazamiento forzado⁶.

De conformidad con esta distinción, la competencia del seguimiento que realiza la Sala Especial se circunscribe a las *órdenes estructurales* proferidas en la sentencia referida y que han sido desarrolladas en sus autos de seguimiento. Por lo tanto, los ciudadanos interesados en la causa y con capacidad procesal suficiente ante esta Corporación pueden solicitar la apertura de desacato sobre este tipo de órdenes. Lo anterior, solo de manera abstracta y no ante situaciones particulares⁷.

Reiteración de requisitos de procedibilidad de la solicitud de apertura de incidente de desacato

5. La acción de tutela y los procesos incidentales derivados de la misma, tienen un carácter informal. No obstante, esta Corporación ha precisado que deben acreditarse unos requisitos mínimos de procedibilidad para que el juez constitucional pueda resolver la controversia que se plantea⁸.

Particularmente, en el marco de seguimiento a la superación del ECI en materia de desplazamiento forzado, el **Auto 265 de 2019** precisó los presupuestos formales y materiales establecidos, tanto en el Decreto 2591 de 1991 como en la jurisprudencia constitucional, relacionados con la procedibilidad de las solicitudes de apertura de incidentes de desacato⁹. A continuación, la Sala enunciará los mencionados presupuestos:

5.1. Los *presupuestos formales de procedencia* corresponden a: (i) la confirmación de la legitimación de quienes promueven el incidente de desacato; (ii) la verificación de la existencia de una orden concreta presuntamente incumplida; (iii) la precisión del tipo de orden sobre la cual se presume el incumplimiento, en tanto el seguimiento de las órdenes estructurales y de las de carácter particular se encuentra en cabeza de autoridades judiciales distintas; y, (iv) la identificación de la persona responsable del cumplimiento de la orden presuntamente desacatada¹⁰.

5.2. Los *presupuestos materiales de procedencia* se refieren a: (i) la constatación del efectivo incumplimiento, parcial o integral, de la orden dictada; y, (ii) la verificación de la existencia de responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de la orden judicial¹¹.

⁶ Cfr. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Auto 148 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷ Sobre este particular, la Sala Especial de Seguimiento precisó la distinción entre el interés procesal –del cual goza cualquier ciudadano con la finalidad de asegurar 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.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-115 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos. Consideración 3.

⁹ Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 30 a 32.

¹⁰ Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 32.1.

¹¹ Corte Constitucional. Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 32.2.

Presupuestos formales de la solicitud de apertura de incidente de desacato

6. El incidente de desacato persigue el cumplimiento de las órdenes proferidas en un fallo de tutela. Por tal razón, el análisis de su legitimación sigue las reglas del proceso de la acción de tutela¹². Así, el Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida: (i) por el titular del derecho, cuando actúa a nombre propio; o, (ii) a través de apoderado judicial. De igual forma, podrá ser ejercida por: (iii) el Defensor del Pueblo y los personeros municipales; o, (iv) por un agente oficioso¹³.

7. Con respecto a la agencia oficiosa, la norma mencionada señala que esta procede cuando *“el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”*¹⁴.

En un primero momento, la Corte sintetizó los elementos normativos de la agencia oficiosa de la siguiente manera: (i) la manifestación del agente oficioso de actuar en tal calidad; (ii) la incapacidad del titular del derecho fundamental para promover su propia defensa; (iii) el reconocimiento de que la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos; y, (iv) la ratificación por parte del agenciado de los hechos y pretensiones de la acción de tutela¹⁵.

Sin embargo, de los cuatro elementos enunciados, solo los dos primeros han sido establecidos por la Corte como requerimientos *“constitutivos y necesarios para que opere esta figura”*¹⁶. Bajo esta lógica, esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela ejercida por un agente oficioso cuando: (i) se manifiesta actuar en tal calidad; y, (ii) se infiera del escrito de tutela que el titular del derecho está imposibilitado para ejercer dicha acción. Estos dos requisitos resultan inexorables, por cuanto responden al respeto de la autonomía personal de los ciudadanos¹⁷. Al respecto, esta Corte señaló que:

*“De acuerdo con lo dispuesto en esta norma y con la jurisprudencia de esta Corporación, en el agenciamiento de derechos ajenos, debe estar debidamente demostrado que realmente el interesado no está en condiciones de asumir la defensa de sus propios derechos. Esta exigencia no es resultado de un capricho del legislador, ni corresponde a una mera formalidad, encaminada a obstaculizar el acceso a la administración de justicia, especialmente cuando se trata de la defensa de un derecho fundamental. No. Esta exigencia es desarrollo estricto de la Constitución sobre el respeto a la autonomía personal (art. 16)”*¹⁸.

¹² Corte Constitucional. Auto 150 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 9.

¹³ Decreto 2591 de 1991. Artículo 10.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Cfr. Sentencias T-531 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett y T-995 de 2008. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶ Sentencia T-406 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo. Consideración 3.5

¹⁷ Cfr. Sentencia T-004 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo, Sentencia T-406 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo; Sentencia T-061 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Reiteradas en el Auto 150 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 13.

¹⁸ Sentencia T-503 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Consideración tercera.

Bajo esta lógica, como señaló esta Sala en el **Auto 150 de 2020**, corresponde al juez constitucional valorar las circunstancias propias del caso para determinar la procedencia del recurso, cuando este es ejercido por un tercero y no por el titular del mismo¹⁹.

8. La legitimación por activa es el presupuesto inicial de procedencia y, si la parte accionante carece de esta el juez no puede adoptar una decisión de fondo en la controversia que se le plantea²⁰. Lo anterior, no solo para garantizar los principios de legalidad y contradicción entre quienes tienen un interés sustancial en lo que se discute en el proceso, aun en el marco de un proceso preferente y sumario como el dispuesto para la acción de tutela²¹. También, en cuanto esta condición procesal acarrea cargas, deberes y responsabilidades que solo puede asumir quien acude a la justicia con auténtico interés²².

9. En el caso específico de la legitimación por activa en el marco de la agencia oficiosa de personas víctimas de desplazamiento forzado, la **Sentencia T-025 de 2004** dispuso que las asociaciones de personas desplazadas pueden actuar como agentes oficiosos de la población desplazada. Sin embargo, para evitar que se desnaturalice la acción de tutela, la legitimidad de estas organizaciones para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros está sujeta a las siguientes condiciones:

“1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre”²³. (Énfasis agregado)

Por lo tanto, la legitimación por activa de las organizaciones y asociaciones de víctimas de desplazamiento forzado para interponer la acción de tutela y solicitar la activación de los mecanismos dispuestos para el cumplimiento de los fallos de tutela, como lo es el incidente de desacato, está condicionado a la acreditación de: (i) la representación legal de la organización; y, (ii) la individualización de los miembros que pertenezcan a la población desplazada.

10. Estas exigencias no son el resultado de un capricho judicial ni buscan imponer trabas al ejercicio y la exigencia de los derechos fundamentales. Por el

¹⁹ Auto 150 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 14.

²⁰ Cfr. Sentencia T-416 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell; Sentencia T-1191 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-928 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. Reiteradas en el Auto 150 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 15.

²¹ Sentencia T-416 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²² Sentencia T-162 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Reiterada en el Auto 150 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 15.

²³ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Consideración 3. Reiterada en el Auto 150 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Consideración 16.

contrario, como se explicó en la **Sentencia T-899 de 2001**, la exigencia de la legitimación por activa es el resultado del reconocimiento de la dignidad humana y la autonomía personal. En ese sentido, de manera independiente de las buenas intenciones de terceros, corresponde a quienes han sido cobijados por la acción de tutela decidir si activan los mecanismos provistos para la defensa de sus intereses²⁴.

Análisis del caso concreto

11. En consonancia con lo expuesto, la solicitud de apertura de incidente de desacato de la referencia no cumplió con los requisitos exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación para abordar el estudio de fondo de la solicitud de inicio de incidente de desacato.

Por una parte, quienes suscriben la solicitud: (i) no acreditaron debidamente la existencia ni la representación de las organizaciones. Así, de los diez (10) solicitantes firmantes, seis (6) manifestaron actuar en representación de sus respectivas organizaciones²⁵ y otros dos (2) en calidad de presidentes de juntas de acción comunal²⁶. Sin embargo, no aportaron elementos que acrediten la existencia de las organizaciones ni la representación legal de estas. Por otra parte, los solicitantes tampoco (ii) individualizaron los miembros de sus respectivas asociaciones que cuenten con la calidad de víctima de desplazamiento forzado. Lo anterior, impide demostrar el interés directo en el proceso.

12. A pesar de la flexibilidad con que se ha interpretado los requisitos para la interposición de los recursos que buscan la protección de los derechos constitucionales de la población desplazada²⁷, esta Sala no puede desconocer las condiciones dispuestas para reconocer la legitimación en la causa.

13. En consecuencia, la Sala procederá a declarar la improcedencia de la solicitud de apertura de incidente de desacato analizada, por carencia de legitimación en la causa por activa.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-899 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Consideración 2.

²⁵ Dichas personas son: Jessica Alejandra Corredor V., quien manifestó actuar en calidad de representante legal de la Fundación Jurídicos Oppressorum Defensio; Álvaro Espitia Bustos, quien manifestó actuar en calidad de representante legal de la Asociación de Personas Desplazadas hacia un Futuro; Jhon Arlington Palacios Agualimpia, quien manifestó actuar en calidad de representante legal de la Asociación Nuevo Futuro Afro; Claudia Liliana Murillo Vivero, quien manifestó actuar en calidad de representante del Consejo Comunitario Mayor de la Población Negra o Afrocolombiana de la Cuenca alta del Río Guaviare “Martin Luther King”, municipio de San José del Guaviare (Guaviare) y Puerto Concordia (Meta), “Cocomamaluki”; Angélica Lemus Ballesteros, quien manifestó actuar en calidad de representante legal de la Fundación Humildad Extrema; y, Luis Hernán Rocha Noa, quien manifestó actuar en calidad de representante legal de la Corporación Sociedad Activa.

²⁶ Estos fueron: Silvio Antonio Mosquera Murillo, quien manifestó actuar en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Prados de San Sebastián del Municipio de San José del Guaviare; y, Carlos Julio Bohórquez Gordillo, quien manifestó actuar en calidad de presidente de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Bicentenario Dos del Municipio de San José del Guaviare.

²⁷ *Cfr.* Sentencia T-364 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo; Sentencia T-519 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; Sentencia T-393 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

En merito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento:

RESUELVE

RECHAZAR, por improcedente, la solicitud de apertura de incidente de desacato de la referencia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

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

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General