

CONCEPTO 12 DE 2014

(septiembre)

<Fuente: Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CONCEPTO JURÍDICO SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES EN EL PLAN DE SALVAGUARDA DEL PUEBLO MISAK, EN EL MARCO DEL AUTO 004 DE 2009 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Ministerio de Relaciones Exteriores
Oficina Jurídica Interna
Grupo Interno de Asuntos Legales
Bogotá D.C.,

I. INTRODUCCIÓN:

Este documento contiene un análisis jurídico en torno a la consulta elevada por la señora Liz Alexi Jerez Araque, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional, a través de la cual solicita determinar la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de cara a su participación en el Plan de Salvaguarda del Pueblo MISAK, en el marco de lo previsto en el Auto 004 de 2009 de la Corte Constitucional. Para lo cual se desarrollará la siguiente metodología: 1) Del Auto 004 del 2009 de la Corte Constitucional, en general; 2) De la determinación de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de cara a lo establecido en el Auto 004 de 2009; 3) De las conclusiones.

II. ANÁLISIS JURÍDICO:

1) Del Auto 004 del 2009 de la Corte Constitucional, en general:

Antes de abordar el aspecto objeto de consulta a ésta Oficina, es preciso advertir el contenido del Auto en mención, de manera que se abordará lo relativo a sus antecedentes, el objetivo perseguido con su emisión y el ámbito de aplicación.

Así las cosas, se tiene que el Auto 004 de 2009, fue emitido por la Honorable Corte Constitucional tras el estudio de los informes que fueron presentados por algunas de las comunidades indígenas del país y organizaciones que promueven los derechos de las mismas, al concluir la sesión de información técnica convocada para el 21 de septiembre de 2007, luego de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la T-025 de 2004.

La sentencia T-025 de 2004, surgió como consecuencia de la revisión que realizara la Corte Constitucional de las más de 1150 acciones de tutelas interpuestas por un sector de la población en condiciones de vulnerabilidad debido al desplazamiento por la violencia.

Así las cosas, el Auto 004 de 2009, se emitió en aras de proteger los derechos fundamentales de las comunidades indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo eminente de desplazamiento forzado, debido a la situación del país en cuanto al orden público alterado, lo cual desencadena en un sin número de problemáticas de carácter social, económicas, culturales, políticas, entre otras.

"La situación que se ha descrito en la presente providencia conieva una violación severa y simultánea de múltiples disposiciones constitucionales, que afectan tanto los derechos fundamentales individuales de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado, como los derechos fundamentales colectivos de estas etnias. **Elo** implica, así mismo, un incumplimiento grave de los deberes de prevención y protección del Estado colombiano, y activa obligaciones de actuación inmediata en los ámbitos preventivo y de atención. (...)"

Corolario de lo anterior, se vio imperioso la determinación de una situación incierta que se tornaba en el flagrante desconocimiento de derechos fundamentales de agrupaciones en estado de vulnerabilidad, pues tal incertidumbre se traducía en el incumplimiento sistemático de las obligaciones a cargo del Estado Colombiano.

Por ello, al emitirse el auto 004 de 2009, se tuvo por objetivo primordial el de poner fin al estado de cosas inconstitucional a través de las siguientes medidas, en un término de seis (6) meses a partir de la notificación de la mentada providencia, orden que se impartió a ciertas autoridades administrativas, así:

"En atención a la situación que se ha descrito y examinado en la presente providencia, **la Corte Constitucional ordenará a los funcionarios que se enuncian posteriormente** que, en el término máximo de seis (6) meses contados desde la notificación del presente auto, adopten dos decisiones coordinadas.

Primero, que diseñen e implementen, **dentro de sus respectivas órbitas de competencia**, un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados Por el Desplazamiento, con el nombre que los responsables gubernamentales estimen aconsejable ponerle. Este programa deberá ser adoptado, junto con un cronograma para su implementación y seguimiento, dentro del término de seis (6) meses, y deberá contener componentes de prevención y atención así como respetar los criterios de racionalidad constitucional en las políticas públicas mencionadas en el presente auto y en otros donde se ha ordenado incluir un enfoque diferencial, en este caso en cumplimiento del principio de diversidad etnocultural. En el diseño de este programa se aplicarán los parámetros constitucionales de participación de las organizaciones que abogan por los derechos de los pueblos indígenas, así como de líderes de los pueblos indígenas más afectados por el desplazamiento. Los responsables de diseñar e implementar esta orden serán los mismos de la orden atinente a los planes de salvaguarda que se enuncia a continuación.

Segundo, que formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado **para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia**. (...) ⁽²⁾" (Negrilla y subraya fuera del texto).

Lo anterior permite varias consideraciones, se trata de medidas dirigidas a ciertas autoridades administrativas, quienes tendrán sobre sí la obligación de diseñar e implementar dentro de la órbita de sus competencias el Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento, de aquellos pueblos previamente definidos por la providencia bajo estudio.

Lo que nos introduce al último de los aspectos a analizar en el presente acápite, en razón al ámbito de aplicación personal del Auto 004 de 2009.

Si bien es cierto el Auto advirtió de manera expresa los funcionarios que se verían obligados por la providencia, lo cierto es que no advirtió lo relativo de manera restrictiva, es decir, excluyendo

a otras autoridades administrativas de su participación. Sin embargo, debe haber claridad que la orden referida al diseño e implementación de los programas están en cabeza de las siguientes autoridades:

- a) Director de Acción Social
- b) Ministro del Interior y de Justicia

No obstante la Corte advirtió que, en dicho proceso tenían la facultad de intervenir dentro de las órbitas de su competencia las autoridades componentes del Sistema Nacional de Atención Integral de Población Desplazada –SNAIPD-, que son:

- a) Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- b) Ministro de Educación
- c) Ministro de la Protección Social
- d) Ministro de Defensa
- e) Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales

Así quedó expresado en el auto en mención, en los siguientes términos:

" (...) Las órdenes relativas a la creación e implementación de cada Plan de Salvaguarda serán impartidas al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia - con la intervención dentro de sus órbitas de competencia de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal - por ser éstas las autoridades y entidades integrantes del SNAIPD con competencias específicas para la adopción de las medidas urgentemente requeridas por los pueblos indígenas afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

Sin embargo, la coordinación del diseño, adopción e implementación del Plan de Salvaguarda y cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos es un deber de Acción Social y del Ministerio del Interior y de Justicia; para efectos de materializar cada una de estas etapas, estas autoridades podrán acudir a las distintas herramientas jurídicas con las que cuentan en sus competencias respectivas de coordinación de las distintas entidades que conforman el SNAIPD y de la atención de los grupos étnicos del país, **e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar**. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva. (...) ⁽³⁾" (Negrilla y subraya fuera del texto).

Así las cosas, se puede evidenciar que la orden impartida por la Honorable Corte Constitucional vincula a ciertas autoridades administrativas de forma privativa, en lo que se refiere a la creación, e implementación de los programas a saber, no obstante, no lo hace de manera restrictiva pues, añade la cláusula "(...) e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar", en punto de establecer que, otras autoridades administrativas que no se encuentran reseñadas en el texto del Auto, podrán concurrir, siempre que su participación haya sido solicitado por considerar que a tales Entidades es pertinente involucrarlas.

Lo anterior pone de presente que, si bien existe una competencia atribuida específicamente a las Entidades antes referidas, esto no implica una acción aislada y privativa en el desarrollo de los Planes y sus procesos, pues quedó claro que, las Entidades Gubernamentales tendrán que intervenir y participar si su accionar deviene en pertinente.

Así mismo, es pertinente observar que el Auto 004 de 2009 establece los grupos objetivos, dentro de los cuales encontramos al pueblo Guambiano o MISAK, de manera pues que, en su parte resolutive en el numeral tercero, se ordena la formulación e inicio de la implementación del Plan de Salvaguarda étnica, advirtiéndose que, se debe realizar el Plan de Salvaguarda étnica del pueblo Guambiano, así:

"Tercero.- ORDENAR al Director de Acción Social y al Ministro del Interior y de Justicia, - con la participación de la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal - que, en el término máximo de seis (6) meses a partir de la notificación del presente auto, formulen e inicien la implementación de planes de salvaguarda étnica ante el conflicto armado y el desplazamiento forzado para cada uno de los pueblos identificados en la presente providencia. En el cumplimiento de esta orden deberán tener participación efectiva las autoridades legítimas de los pueblos indígenas enunciado de conformidad con lo señalado tanto en la parte motiva como en el anexo de la presente providencia. Estos planes son:

(...)

25. El Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo Guambiano. (...)

Con lo que podemos concluir que, efectivamente el pueblo que formuló su Plan de Salvaguarda Étnica, se encuentra amparado por la orden impartida por el Máximo Tribunal Constitucional.

2) De la determinación de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores de cara a lo establecido en el Auto 004 de 2009:

Como se vio, el Auto 004 de 2009, establece una cláusula general de competencia en cabeza de ciertos entes que tendrán sobre sí, la obligación de crear e implementar los Planes de Salvaguarda Étnica, entre los cuales observamos la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Ministerio del Interior y Justicia en ese momento, quienes pueden obrar en concurso con otros entes gubernamentales clasificados así:

- a) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- b) Ministerio de Educación
- c) Ministerio de la Protección Social
- d) Ministerio de Defensa
- e) Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales

Sin embargo, ésta lista no es taxativa, excluyente, ni restrictiva pues, se observó que el mismo Auto advirtió que en el desarrollo de tales Planes se observaba pertinente la concurrencia de otros organismos gubernamentales, se debía recurrir a los mismos.

Recordemos entonces lo señalado por el Auto, en los siguientes términos:

"Sin embargo, la coordinación del diseño, adopción e implementación del Plan de Salvaguarda y cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivos es un deber de Acción Social y del Ministerio del Interior y de Justicia; para efectos de materializar cada una de estas etapas, estas autoridades podrán acudir a las distintas herramientas jurídicas con las que cuentan en sus competencias respectivas de coordinación de las distintas entidades que conforman el SNAIPD y de la atención de los grupos étnicos del país, **e igualmente solicitar el concurso de las demás entidades públicas que considere pertinente involucrar. La presente providencia provee un título jurídico suficiente para que active sus competencias de coordinación en forma efectiva.** (...) ⁽⁴⁾" (Negrilla y subraya fuera del texto).

Así las cosas, en concreción de tal aparte, se puede evidenciar la intención de los líderes del pueblo MISAK y el Ministerio del Interior en contar con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, por considerar que su participación es pertinente en el desarrollo de las líneas de acción propuestas en el Plan de Salvaguarda Étnica del pueblo MISAK o Guambiano, según lo que se puede analizar de los insumos suministrados por parte de la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional.

Sin embargo, considera ésta Oficina pertinente que se determine el ámbito de acción de la Cancillería en aras de establecer si las acciones propuestas en la ejecución del Plan concuerdan con las funciones asignadas al Ministerio por parte del Decreto [3355](#) de 2009, que establece:

"ARTÍCULO [3o](#). FUNCIONES. El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo [59](#) de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Formular y proponer al Presidente de la República la política exterior del Estado colombiano.
2. Ejecutar, de manera directa o a través de las distintas entidades y organismos del Estado, la política exterior del Estado colombiano.
3. Evaluar la política exterior del Estado colombiano y proponer los ajustes y modificaciones que correspondan.
4. Mantener, en atención a las necesidades e intereses del país, relaciones de todo orden con los demás Estados y Organismos Internacionales, directamente o por medio de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares colombianas acreditadas en el exterior.
5. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, organismos y mecanismos Internacionales y ante la Comunidad Internacional.
6. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.
7. Participar en la formulación, orientación, integración y armonización de las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes entidades del Estado, cuando tengan relación con la política exterior.
8. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional

humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

9. Otorgar el concepto previo para la negociación y celebración de tratados, acuerdos y convenios internacionales, sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Jefe de Estado en la dirección de las relaciones internacionales.

10. Participar en los procesos de negociación, con la cooperación de otras entidades nacionales o territoriales, si es del caso, de instrumentos internacionales, así como hacer su seguimiento, evaluar sus resultados y verificar de manera permanente su cumplimiento.

11. Promover y fortalecer la capacidad negociadora de Colombia en relación con los demás sujetos de Derecho Internacional.

12. Participar en la formulación y en la ejecución de la política de comercio exterior y de integración comercial en todos sus aspectos.

13. Orientar y formular la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades y evaluar su ejecución.

14. Conformar y definir, en consulta con las autoridades sectoriales correspondientes, el nivel de las delegaciones que representen al país en las reuniones internacionales de carácter bilateral y multilateral.

15. Presidir las delegaciones que representen al país, cuando así lo disponga el Presidente de la República, en las reuniones de carácter bilateral y multilateral o encomendar dicha función, cuando a ello hubiere lugar, a otras entidades.

16. Administrar el Servicio Exterior de la República y adoptar las medidas necesarias para que opere de conformidad con los lineamientos y prioridades de la política exterior.

17. Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con el Departamento Administrativo de Seguridad.

18. Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política exterior en materia de integración y desarrollo fronterizo, en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional y territorial, cuando sea del caso.

19. Impulsar, articular, financiar o cofinanciar la implementación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza en coordinación con las autoridades sectoriales del orden nacional, las entidades territoriales y los organismos de cooperación internacional competentes para la ejecución de los mismos, de acuerdo con lo que determine el Plan Nacional de Desarrollo.

20. Formular y ejecutar actividades de protección de los derechos de los colombianos en el exterior y ejercer las acciones pertinentes ante las autoridades del país donde se encuentren, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional.

21. Aplicar el régimen de privilegios e inmunidades a los cuales se ha comprometido el Estado colombiano.

22. Tramitar la naturalización de extranjeros y aplicar el régimen legal de nacionalidad en lo

pertinente.

23. Expedirlos pasaportes y autorizar mediante convenios con otras entidades públicas, su expedición, cuando lo estime necesario.

24. Actuar como Secretaría Técnica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

25. Ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley o le delegue el Presidente de la República."

Corolario de lo anterior, se concluye que, a pesar de encontrarse viable la participación por parte del Ministerio en el desarrollo del Plan de Salvaguarda Étnica, es imprescindible también observar la órbita de las competencias asignadas a éste Ente, de manera que, no se vaya en contravía ni en extralimitación de las funciones legalmente asignadas.

3) De las conclusiones:

Teniendo en cuentas las consideraciones previas, ésta Oficina encuentra que, el Ministerio de Relaciones Exteriores como Entidad de la Administración Pública puede participar en el desarrollo de los Planes de Salvaguarda Étnica, de conformidad con lo dispuesto por el Auto 004 de 2009, cuyas órdenes son de obligatorio cumplimiento.

Lo anterior, debido a la cláusula que permite a los organismos a cargo del diseño e implementación de los Planes tantas veces mencionados, hacer parte de su desarrollo a otros entes gubernamentales por encontrar pertinente su concurrencia, en los términos allí expuestos.

No obstante se considera que, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe obrar en cumplimiento de las funciones legales a éste asignadas, lo que implicará que previo a la ejecución de tarea alguna deberá analizar la coherencia entre lo pedido por el Ministerio del Interior y los líderes del pueblo MISAK, y el contenido del artículo 3 del Decreto 3355 de 2009 "Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones", como se expresó anteriormente.

Por lo que, de ser oportuno, deberá la Oficina Asesora de Planeación y Desarrollo Organizacional, realizar las gestiones pertinentes en punto de esclarecer lo relativo al alcance de las solicitudes de cara a las afectaciones y líneas de acción planteadas, de manera que se cumpla con las funciones del Ministerio.

III. ALCANCE DEL CONCEPTO

Por último, es pertinente señalar que, en virtud de ser la Oficina Jurídica una dependencia asesora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto Ley 3355 de 2009, los conceptos tienen el carácter que les atribuye el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), es decir, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

NOTAS AL FINAL:

1. Corte Constitucional. Auto No. 004 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

2. Ibidem

3. Ibidem

4. Ibidem



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

